

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЛАНДШАФТАХ И ПОЯСНИТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД

Страсбург, 2000 год

А. Европейская конвенция о ландшафтах

Преамбула

Государства - члены Совета Европы, подписавшие настоящую Конвенцию,

Полагая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием, и что эта цель достигается, в частности, через соглашения в экономической и социальной областях;

Стремясь достичь 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 и представляет собой благоприятный ресурс для экономической деятельности, и что его охрана, управление и планирование могут способствовать созданию рабочих мест;

Сознавая, что ландшафт способствует формированию местной культуры и что он 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 городских районах и в сельской местности; на территориях, которым нанесен ущерб, 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, инфраструктур, туризма и отдыха, а также, в более общем плане, изменения в мировой экономике являются во многих случаях причинами ускоренной трансформации ландшафтов;

Стремясь учесть желание общества пользоваться ландшафтами высокого качества и играть активную роль в их развитии;

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

Принимая во внимание существующие международные правовые документы в области охраны и управления природным и культурным наследием, территориального планирования, местного самоуправления и трансграничного сотрудничества, в частности Конвенцию о сохранении европейской живой природы и природных сред обитания (Берн, 19 сентября 1979 года), Конвенцию о защите европейского архитектурного наследия (Гренада, 3 октября 1985 года), Европейскую конвенцию о защите археологического наследия (пересмотренную) (Валлетта, 16 января 1992 года), Европейскую рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей (Мадрид, 21 мая 1980 года) и дополнительные протоколы к ней, Европейскую хартию о местном самоуправлении (Страсбург, 15 октября 1985 года), Конвенцию о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 года), Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 года) и Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию в области окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года);

Признавая, что качество и разнообразие европейских ландшафтов представляет собой общее достояние, и что необходимо сотрудничать в деле их охраны, управления и планирования;

Стремясь создать новый договор, посвященный исключительно охране, управлению и планированию всех европейских ландшафтов,

Договорились о нижеследующем:

Глава I – Общие положения

Статья 1 – Определения

В целях настоящей Конвенции:

- a.* «Ландшафт» означает часть территории, в том смысле как она воспринимается таковой населением, отличительные черты которой являются результатом действия природного и/или человеческого факторов или их взаимодействия;
- b.* «Ландшафтная политика» означает определение компетентными публичными органами общих принципов, стратегии и ориентиров, позволяющих принимать особые меры по охране, управлению и планированию ландшафтов;
- c.* «Цель обеспечения качества ландшафтов» означает, что для конкретного ландшафта компетентные публичные власти определили пожелания населения в отношении того, какими должны быть ландшафтные характеристики среды обитания;
- d.* «Охрана ландшафтов» означает действия по сохранению и поддержанию наиболее значительных или характерных черт данного ландшафта, продиктованных его значимостью как наследия, которая вытекает из его природной конфигурации и/или является результатом человеческой деятельности;
- e.* «Управление ландшафтами» означает действия, с точки зрения устойчивого

развития, по уходу за ландшафтом с тем, чтобы направлять и гармонизировать изменения, вызванные социальным, экономическим и экологическим развитием; *f.* «Планирование ландшафтов» означает активные, нацеленные на перспективу действия по развитию, восстановлению или созданию ландшафтов.

Статья 2 – Сфера применения

С учетом положений статьи 15 настоящая Конвенция применяется ко всей территории Сторон и охватывает природные, сельские, городские и пригородные территории. Конвенция касается суши, внутренних вод и морей. Она касается как ландшафтов, которые могут считаться уникальными, так и ландшафтов повседневной жизни и тех территорий, которым был нанесен ущерб.

Статья 3 – Цели

Целью настоящей Конвенции является содействие охране, управлению и планированию ландшафтов, а также организация европейского сотрудничества в данной области.

Глава II – Национальные меры

Статья 4 – Распределение полномочий

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 5 – Общие меры

Каждая Сторона обязуется:

- a.* признать ландшафты юридически как важнейший компонент условий жизни населения, как выражение разнообразия общего культурного и природного наследия человека и как основу самобытности населения;
- b.* определить и осуществлять ландшафтную политику, направленную на охрану, управление и планирование ландшафтов путем принятия особых мер, изложенных в статье 6;
- c.* создать процедуры участия населения, местных и региональных властей и других заинтересованных сторон в разработке и осуществлении ландшафтной политики, упомянутой выше в пункте «b»;
- d.* интегрировать ландшафт в свою политику регионального и городского планирования и в свою культурную, природоохранную, сельскохозяйственную, социальную и экономическую политику, а также в любые другие направления политики, которые могут иметь прямое или косвенное воздействие на ландшафт.

Статья 6 – Особые меры

A. *Привлечение внимания к ландшафтам*

Каждая Сторона обязуется в большей степени привлекать внимание гражданского общества, частных организаций и публичных органов власти к ценности ландшафтов, их роли и происходящим в них изменениям.

B. Профессиональная подготовка и образование

Каждая Сторона обязуется развивать:

- a. подготовку специалистов по изучению ландшафтов и работе с ними;
- b. мультидисциплинарные учебные программы по ландшафтной политике, охране, управлению и планированию ландшафтов для специалистов частного и государственного секторов и для заинтересованных ассоциаций;
- c. школьные и университетские курсы, которые, в рамках соответствующих дисциплин, касаются ценности ландшафтов и вопросов, связанных с их охраной, управлением и планированием, школьные и университетские курсы, которые в рамках соответствующих дисциплин касаются значимости ландшафтов и вопросов, связанных с их охраной и планированием.

C. Идентификация и классификация

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) анализировать их характерные черты, динамику развития и те виды давления, которые их изменяют;
- iii) следить за трансформацией ландшафтов;
- b. классифицировать таким образом идентифицированные ландшафты, принимая во внимание особую значимость, придаваемую им заинтересованными сторонами и населением.

2. Данные процедуры идентификации и классификации осуществляются на основе обмена опытом и методологией, организуемого между Сторонами на европейском уровне согласно статье 8.

D. Цель обеспечения качества ландшафтов

Каждая Сторона обязуется определить цели обеспечения качества ландшафтов для идентифицированных и классифицированных ландшафтов после консультаций с населением в соответствии с пунктом «с» статьи 5.

E. Осуществление политики

Для осуществления ландшафтной политики каждая Сторона обязуется создать соответствующие инструменты по охране, управлению и/или планированию ландшафтов.

Глава III – Европейское сотрудничество

Статья 7 – Международная политика и программы

Стороны обязуются сотрудничать в рассмотрении ландшафтного измерения международной политики и программ и рекомендовать, когда это необходимо, включение в них факторов, связанных с ландшафтами.

Статья 8 – Взаимная помощь и обмен информацией

Стороны обязуются сотрудничать в целях повышения эффективности мер, принимаемых в соответствии с другими статьями настоящей Конвенции, и, в частности:

- a.* оказывать друг другу техническую и научную помощь по вопросам ландшафтов путем сбора и обмена опытом и результатами научных проектов;
- b.* содействовать обмену специалистами по ландшафту, в частности в целях профессиональной подготовки и информации;
- c.* обмениваться информацией по всем вопросам, связанным с положениями Конвенции.

Статья 9 – Трансграничные ландшафты

Стороны обязуются поощрять приграничное сотрудничество на местном и региональном уровнях и, в случае необходимости, разрабатывать и осуществлять совместные программы по развитию ландшафтов.

Статья 10 – Контроль за выполнением Конвенции

1. Комитет Министров Совета Европы поручает существующим компетентным комитетам экспертов, созданным в соответствии со статьей 17 Устава Совета Европы, осуществлять контроль за выполнением Конвенции.
2. После каждого заседания этих комитетов экспертов Генеральный секретарь Совета Европы предоставляет доклад о проделанной работе и о действии Конвенции Комитету Министров Совета Европы.
3. Комитеты экспертов предлагают на рассмотрение Комитета Министров критерии для присуждения Премии Совета Европы за ландшафт и правила награждения ею.

Статья 11 – Премия Совета Европы за ландшафт

1. Премия Совета Европы за ландшафт является наградой, которая может быть присуждена местным и региональным властям и созданным ими объединениям за проведение, в качестве компонента ландшафтной политики Сторон настоящей Конвенции, такой политики или мер по устойчивой охране, управлению и/или планированию своих ландшафтов, которые показывают эффективность в долгосрочном плане и могут, таким образом, служить примером другим территориальным органам власти Европы. Эта награда может быть также присуждена неправительственным организациям, внесшим особо выдающийся вклад в охрану, управление или планирование ландшафтов.
2. Кандидатуры на Премию Совета Европы за ландшафт передаются Сторонами на рассмотрение комитетов экспертов, упомянутых в статье 10. Приграничные

местные и региональные власти и объединения заинтересованных местных и региональных властей могут претендовать на премию при условии, что они управляют соответствующим ландшафтом совместно.

3. По предложению комитетов экспертов, упомянутых в статье 10, Комитет Министров устанавливает и публикует критерии для награждения Премией Совета Европы за ландшафт, принимает соответствующий регламент и присуждает Премию.

4. Присуждение Премии Совета Европы за ландшафт имеет целью поощрять ее лауреатов к обеспечению устойчивой охраны, управления и/или планирования соответствующих ландшафтов.

Глава IV – Заключительные положения

Статья 12 – Связь с другими договорами

Положения настоящей Конвенции не препятствуют более строгим положениям об охране, управлении и планировании ландшафтов, содержащимся в других существующих или будущих национальных или международных договорах, имеющих обязательную силу.

Статья 13 – Подписание, ратификация и вступление в силу

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами - членами Совета Европы. Она подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты, документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты, когда десять государств - членом Совета Европы заявили о своем согласии быть связанными Конвенцией в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. В отношении любого подписавшего Конвенцию государства, которое впоследствии заявит о своем согласии быть связанным ею, Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты сдачи на хранение ратификационных грамот, документов о принятии или одобрении.

Статья 14 – Присоединение к Конвенции

1. После вступления настоящей Конвенции в силу Комитет Министров Совета Европы может пригласить Европейское Сообщество и любое европейское государство, не являющееся членом Совета Европы, присоединиться к Конвенции на основании решения, принимаемого большинством голосов, как это предусмотрено в пункте «d» статьи 20 Устава Совета Европы, и при единогласном голосовании государств, являющихся Сторонами Конвенции и имеющими право быть представленными в Комитете Министров.

2. В отношении любого присоединяющегося к Конвенции государства или Европейского Сообщества, если оно присоединится к ней, Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты

сдачи на хранение документа о присоединении Генеральному секретарю Совета Европы.

Статья 15 – Территориальное применение

1. Любое государство или Европейское Сообщество при подписании Конвенции или при сдаче на хранение ратификационных грамот или документов о принятии, одобрении или присоединении может указать территорию или территории, к которым применяется настоящая Конвенция.

2. Любая Сторона может впоследствии в любое время путем направления заявления Генеральному секретарю Совета Европы распространить применение настоящей Конвенции на любую другую территорию, указанную в этом заявлении. В отношении такой территории Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения Генеральным секретарем такого заявления.

3. Любое заявление, сделанное в соответствии с двумя предыдущими пунктами, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем направления уведомления Генеральному секретарю. Отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

Статья 16 – Денонсация

1. Каждая Сторона может в любое время денонсировать настоящую Конвенцию путем направления уведомления Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17 – Поправки

1. Любая Сторона или комитеты экспертов, упомянутые в статье 10, могут предлагать поправки к настоящей Конвенции.

2. Любое предложение о поправке передается Генеральному секретарю Совета Европы, который доводит его до сведения государств - членов Совета Европы, других Сторон и всех европейских государств - нечленов, получивших приглашение присоединиться к настоящей Конвенции в соответствии с положениями статьи 14.

3. Комитеты экспертов, упомянутые в статье 10, рассматривают любую предложенную поправку и представляют ее текст, принятый большинством в три четверти голосов представителей Сторон, на утверждение Комитету Министров. После утверждения текста поправки Комитетом Министров большинством, предусмотренным пунктом «d» статьи 20 Устава Совета Европы, и при единогласном голосовании государств, являющихся Сторонами Конвенции и имеющими право быть представленными в Комитете Министров, текст поправки направляется Сторонам для принятия.

4. Любая поправка вступает в силу применительно к принявшим ее Сторонам в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты, когда три Стороны, являющиеся членами Совета Европы, проинформируют Генерального секретаря о ее принятии. Применительно к любой другой Стороне, которая примет поправку в последующем, она вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев, считая с даты, когда эта Сторона сообщила Генеральному секретарю о ее принятии.

Статья 18 – Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства - члены Совета Европы, любое государство и Европейское Сообщество, присоединившиеся к настоящей Конвенции, о:

a. любом подписании;

b. сдаче на хранение любой ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении или присоединении;

c. любой дате вступления в силу настоящей Конвенции в соответствии со статьями 13, 14 и 15;

d. любом заявлении, сделанном в соответствии со статьей 15;

e. любой денонсации, сделанной в соответствии со статьей 16;

f. любом предложении о поправке, любой поправке, принятой в соответствии со статьей 17, и дате ее вступления в силу;

g. любом ином действии, уведомлении, информации или сообщении, относящимся к настоящей Конвенции.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

Совершено во Флоренции 20 октября 2000 г. на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который сдается на хранение в архив Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы направляет заверенную копию каждому государству - члену Совета Европы и любому другому государству или Европейскому Сообществу, которым предложено присоединиться к настоящей Конвенции.

В. Пояснительный доклад

I. История разработки Конвенции

1. В марте 1994 года, за несколько месяцев до 1-ой пленарной сессии Конгресса местных и региональных властей Европы (КМРВЕ), бывшая Постоянная конференция местных и региональных властей Европы приняла Резолюцию 256 (1994) о 3й конференции средиземноморских регионов. В этом контексте бывшая Постоянная конференция обратилась к Конгрессу, органу, который ее заменил, с призывом *«разработать, на основе Хартии средиземноморских ландшафтов – принятой в Севилье регионами Андалусия (Испания), Лангедок-Руссийон (Франция) и Тоскана (Италия) – рамочную конвенцию по вопросам управления и охраны природных и культурных ландшафтов для всей Европы».*

2. Год спустя, по итогам первой Конференции министров европейских стран по окружающей среде, которая состоялась в Добрише в июне 1991 года, Европейское агентство по окружающей среде Европейского Союза опубликовало доклад «Окружающая среда в Европе, доклад встречи в Добрише», в котором содержится углубленный анализ состояния и перспектив окружающей среды в Большой Европе. Глава 8 данного документа посвящена ландшафтам, а в выводах выражается пожелание, чтобы Совет Европы взял на себя инициативу по разработке европейской конвенции о сельском ландшафте.

3. В 1995 году Всемирный союз охраны природы (МСОП) опубликовал документ *«Парки для жизни: план действий для особо охраняемых природных территорий Европы»*, при поддержке, в том числе, и Агентства по защите окружающей среды Швеции, министерства сельского хозяйства, планирования территории и рыболовства Нидерландов, министерства окружающей среды Норвегии, комиссии по делам сельской местности Соединенного Королевства, министерства по вопросам окружающей среды, охраны природы и ядерной безопасности Германии, министерства окружающей среды Франции и Всемирного фонда природы (ВФП). В этом документе предусматривается разработка международной конвенции об охране сельских ландшафтов в Европе, в которой участвовал бы Совет Европы.

4. На основе этих рекомендаций и учитывая растущую общественную необходимость, Конгресс принял решение о разработке проекта европейской конвенции о ландшафтах, для последующего принятия Комитетом Министров Совета Европы. Для разработки данного проекта в сентябре 1994 года Конгресс создал рабочую группу ад хок. В ноябре этого же года состоялось первое заседание группы в составе членов Палаты местных властей и Палаты регионов Конгресса. В целях соблюдения принципа консультаций и участия, в работе группы были приглашены участвовать представители некоторых международных, национальных органов и программ, в том числе: Парламентская Ассамблея и Комитет по культурному наследию (КК-НАС), Комитет по работе Совета Европы в области биологического и ландшафтного разнообразия (КО-БЛР), Комитет по охране всемирного наследия ЮНЕСКО, МСОП, Комитет регионов и Европейская

Комиссия Европейского Союза, Бюро Общеввропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия, регионы Андалусия (Испания), Лангедок-Руссийон (Франция) и Тоскана (Италия).

5. Исходя из того, что это – сложная с научной зрения проблема и по отношению к ней в разных странах могут существовать разные юридические подходы, рабочая группа разработала, в качестве подготовительных документов, полный вариант конвенции, который был составлен без учета юридических аспектов, а также исследование европейского сравнительного права в области ландшафтов. Это исследование было разработано для того, чтобы изучить юридические и практические условия охраны, управления и планирования ландшафтов в государствах-членах Совета Европы.

6. Помимо этого, в ходе своей деятельности упомянутая рабочая группа постоянно прибегала к уже существующим правовым документам в этой области, как на международном, так и национальном уровне. Среди этих документов необходимо отметить – помимо Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО – также Конвенцию о защите европейского архитектурного наследия, Конвенцию о сохранении европейской живой природы и природных сред обитания, Европейскую конвенцию о защите археологического наследия, Рекомендацию 95 (9) Комитета Министров об охране мест культурных достопримечательностей в сочетании с политикой в области ландшафтов, Рекомендацию (79) 9 Комитета Министров о принятии паспортов идентификации и оценки природных ландшафтов с целью их охраны, Хартию средиземноморских ландшафтов, Правила Европейских Сообществ относительно методов ведения сельского хозяйства, совместимых с требованиями охраны окружающей среды, а также поддержания природной среды, Директиву Европейских Сообществ о сохранении природных сред обитания, а также дикой фауны и флоры, Директиву Европейских Сообществ об оценке воздействия на окружающую среду, а также важные юридические документы, принятые на национальном и международном уровне и на уровне Сообщества.

7. Исходя из требований демократии, а также особого характера и многообразия ценностей и значения ландшафтов, рабочая группа в рамках своей программы консультаций по проекту конвенции организовала в Страсбурге два конкретных слушания по этой тематике. Первое слушание, на которое были приглашены частные и публичные национальные и региональные научные организации, состоялось 8 и 9 ноября 1995 года; второе слушание, состоявшееся 24 марта 1997 года, было ориентировано на международные организации и региональные органы власти Европы.

8. По итогам данных слушаний, на своей 4-й пленарной сессии, состоявшейся в Страсбурге с 3 по 5 июня 1997 года, Конгресс принял предварительный проект европейской конвенции о ландшафтах, в рамках своей Резолюции 53 (1997). Проект конвенции, изложенный без учета юридических аспектов, а также исследование европейского сравнительного права в области ландшафтов, были

представлены в качестве приложений к пояснительной записке к данной резолюции (CG (4) 6, часть II).

9. Одновременно в своей Рекомендации 31 (1997) Конгресс обратился к Парламентской Ассамблее Совета Европы с предложением изучить предварительный проект европейской конвенции о ландшафтах, содержащийся в Резолюции 53 (1997), дать свое заключение и, если возможно, поддержать данный документ. Такая же просьба о заключении и поддержке была направлена Конгрессом Комитету регионов Европейского Союза.

10. Помимо этого, перед тем как рекомендовать Комитету Министров принять Европейскую конвенцию о ландшафтах, Конгресс принял решение, закрепленное в той же Резолюции 53 (1997), провести консультации с представителями заинтересованных национальных министерств. Именно поэтому Конгресс поручил рабочей группе организовать конференцию для консультаций с этими представителями, а также основными международными и неправительственными организациями, которые имеют необходимую техническую квалификацию в области ландшафтов.

11. По приглашению министерства культурного достояния и окружающей среды Италии данная важная Конференция состоялась со 2 по 4 апреля 1998 года во Флоренции (Италия).

12. Благодаря этой консультативной конференции Конгресс смог установить конструктивный диалог с теми правительственными органами государств-членов Совета Европы, которые занимаются вопросами ландшафтов. В частности, благодаря этому открытому и неформальному обмену мнениями между, с одной стороны, членами рабочей группы и экспертами, помогающими им в подготовке проекта конвенции, а с другой стороны, представителями министерств, занимающимися вопросами ландшафтов, Конгресс смог осознать требования со стороны государств в отношении разработки общих правил охраны, управления и планирования ландшафтов на основе международного права.

13. Исходя из весьма многообещающих результатов Конференции, проведенной во Флоренции, и чрезвычайно благоприятного мнения международных организаций в отношении предварительного проекта конвенции¹, и с учетом предложений, сделанных во время вышеупомянутых слушаний, рабочая группа разработала окончательный проект Европейской конвенции о ландшафтах с целью его утверждения Конгрессом в рамках проекта рекомендации, представленной на 5й пленарной сессии Конгресса (Страсбург, 26-28 мая 1998 года).

¹ В рамках конференции во Флоренции свое заключение представили Парламентская Ассамблея и Комитет по культурному наследию Совета Европы, Комитет регионов Европейского Союза, Комитет по защите всемирного наследия ЮНЕСКО, Всемирная комиссия по охраняемым территориям и Комиссия по экологическому праву Всемирного союза охраны природы. В этой связи свою положительное мнение о предварительном проекте Конвенции высказали и ряд неправительственных организаций, имеющих техническую компетенцию в области ландшафтов.

14. В данном проекте рекомендации, утвержденной Конгрессом 27 мая 1998 года (Рекомендация 40 (1998)), к Комитету Министров Совета Европы обращается просьба изучить проект Европейской конвенции о ландшафтах с целью его принятия в качестве конвенции Совета Европы уже, если это будет возможно, в ходе кампании по общему наследию, решение о проведении которой было принято главами государств и правительств на 2-м саммите в Страсбурге в октябре 1997 года.

15. Вышеупомянутая рекомендация призывает также Парламентскую Ассамблею Совета Европы поддержать проект Европейской конвенции о ландшафтах для его последующего принятия Комитетом Министров.

16. На своем 641-м заседании (15-18 сентября 1998) постоянные представители министров Совета Европы рассмотрели Рекомендацию 40 (1998) КМРВЕ и попросили Комитет по работе Совета Европы в области биологического и ландшафтного разнообразия (КО-БЛР) и Комитет по культурному наследию (КК-НАС) рассмотреть целесообразность и возможность разработки под эгидой Совета Европы текста конвенции о ландшафтах с учетом проекта Европейской конвенции о ландшафтах КМРВЕ, содержащегося в Рекомендации n° 40 (1998).

17. КО-БЛР и КК-НАС высказались положительно, соответственно 17 февраля и 19 апреля 1999 года.

18. Исходя из этого, на своем 676-м заседании (1-2 июля 1999 года) Комитет Министров принял решение о создании Комитета правительственных экспертов в узком составе, которому было поручено подготовить текст Европейской конвенции о ландшафтах на основе проекта, подготовленного Конгрессом. В частности, Комитет Министров рекомендовал Комитету экспертов в узком составе уделить особое внимание статьям, касающимся того органа, которому будет поручено следить за выполнением конвенции и за определением ландшафтов, имеющих европейское значение.

19. Состоялись три встречи комитета экспертов (в сентябре, ноябре 1999 года и в январе 2000 года), и он передал новый проект конвенции в КО-БЛР и КК-НАС в январе 2000 года. Эти два комитета рассмотрели текст на совместном заседании 10 марта 2000 года и приняли решение о передаче его на рассмотрение Комитета Министров вместе с отчетом о заседании [T-LAND (2000) 4] с целью возможного принятия и открытия для подписания.

20. На основе текстов, содержащихся в вышеупомянутом докладе и заключений Парламентской Ассамблеи и Конгресса местных и региональных властей Европы от 25 мая 2000 года и 26 июня 2000 года соответственно, Генеральный секретарь Совета Европы представил проект конвенции Комитету Министров на одобрение. Комитет Министров утвердил текст Конвенции 19 июля 2000 года и установил дату открытия Конвенции к подписанию 20 октября 2000 года.

II. Цели и структура Конвенции

21. Население Европы призывает к тому, чтобы в политике и в документах, которые имеют последствия для территорий, учитывались бы и требования обеспечения должного качества жизни. Европейцы считают, что это качество связано, помимо прочего, с восприятием, в том числе и визуальным, окружающего их пространства, а именно ландшафта, и они сознают, что качество и разнообразие многих ландшафтов падает в результате многочисленных факторов, и что это явление наносит ущерб качеству их повседневной жизни.

22. Деятельность публичных органов власти в области ландшафтов не может оставаться только сферой научных исследований или ограниченных мер, которые относятся исключительно к компетенции некоторых научных и специализированных органов.

23. Ландшафт должен стать предметом общей политики, поскольку ландшафты имеют огромное значение для благосостояния населения Европы, а оно не может больше «пассивно воспринимать свои ландшафты», воспринимая их лишь как результат технологического и экономического воздействия, осуществляемого без ведома самих людей. Ландшафт является делом всех граждан и к нему необходимо подходить на основе демократических принципов, в частности на местном и региональном уровнях.

24. Признание активной роли граждан в принятии решений, связанных с ландшафтами, может позволить им отождествлять себя с теми территориями и городами, в которых они работают и где проводят свой досуг. Укрепляя привязанность граждан к местам их проживания, ландшафты помогают укрепить и самобытность людей, и местное и региональное разнообразие с целью личного, социального и культурного расцвета. Такое процветание создает основу для устойчивого развития данной территории, поскольку качество ландшафта является важнейшим условием для успешного осуществления экономических и социальных инициатив, как частных, так и публичных.

25. Общая цель Конвенции состоит в том, чтобы призвать публичные органы власти к осуществлению на местном, региональном, национальном и международном уровнях политики и мер, направленных на то, чтобы охранять, управлять и планировать европейские ландшафты, для того чтобы сохранить или улучшить их качества, а также для того, чтобы население, различные властные структуры и территориальные органы власти признали их ценность и участвовали в принятии связанных с ними публичных решений.

26. Область применения вышеупомянутых политики и мер должна охватывать весь комплекс ландшафтного измерения территории государств. В этом отношении Конвенция распространяется на всю территорию Европы, будь то природные, сельские, городские или пригородные пространства. Она не может быть

ограничена только искусственными или культурными объектами, или только природными объектами ландшафтов: Конвенция охватывает все эти аспекты и взаимоотношения между ними.

27. Распространение сферы деятельности публичных органов власти в области ландшафтов на все ландшафтное измерение на их национальной территории не означает, что в отношении всех ландшафтов должны осуществляться одинаковые меры и политика; эти меры и политика должны применяться по отношению к ландшафтам, которые по своим характеристикам требуют разнообразных мер на местах – от простого сохранения до настоящего создания, включая охрану, управление и планирование. Благодаря таким мерам можно добиться и серьезного социально-экономического развития данных территорий.

28. Конвенция требует того, чтобы все участники процессов охраны, управления и планирования были бы устремлены в будущее. Она несет серьезные последствия во многих областях политики и деятельности, как на публичном, так и частном уровне, как на местном, так и общеевропейском.

29. Европейские ландшафты имеют местное значение, но вместе с тем, они представляют и ценность для всего населения Европы. Их ценят далеко за пределами охватываемой ими территории и национальными границами. Кроме того, некоторые ландшафты обладают одинаковыми свойствами независимо от границы, и для того, чтобы осуществлять определенные принципы действий, необходимы меры трансграничного характера. Наконец, ландшафты подвергаются воздействию, как благоприятному, так и неблагоприятному, со стороны тех процессов, которые зарождаются на других территориях, но последствия которых могут выходить далеко за пределы этих зон. Именно в силу этой причины необходимо заниматься ландшафтами на общеевропейском уровне.

30. Разнообразие и качество культурных и природных ценностей, связанных с европейскими ландшафтами и составляют общее достояние европейских государств, но это обязывает их совместно принимать меры для того, чтобы скоординировано гарантировать защиту этих ценностей. И добиться этой цели можно только благодаря международной конвенции в масштабах Совета Европы, поскольку именно такая конвенция может дать правовую основу для других международных инициатив, предпринимаемых в данной сфере.

31. Некоторые международные юридические документы имеют определенную связь с ландшафтами, как прямо, так и косвенно. Однако ни в одном международном правовом документе не рассматриваются прямым, конкретным и полным образом европейские ландшафты и их охрана, несмотря на их неопределимое культурное и природное значение и многочисленные довлеющие над ними угрозы. Конвенция призвана заполнить этот пробел.

32. Международная конвенция представляет собой живой правовой документ, который развивается одновременно с развитием того, к чему относятся его

положения. Совершенно необходимо, чтобы международный юридический документ мог бы развиваться вместе с изменяющимся характером этих ценностей и этих интересов.

Преимущество Конвенции состоит в том, что она будет применяться в течение неопределенного времени и действовать под эгидой международной организации, а именно Совета Европы.

33. Считается, что Европейская конвенция о ландшафтах дополняет такие международные правовые документы, как:

a. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО (Париж, 16 ноября 1972 года);

b. Конвенцию о сохранении европейской живой природы и природных сред обитания (Берн, 19 сентября 1979 года);

c. Конвенцию о защите европейского архитектурного наследия (Гренада, 3 октября 1985 года);

d. Европейскую конвенцию о защите археологического наследия (пересмотренную) (Валлетта, 16 января 1992 года);

и международные инициативы, такие как Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия (София, 25 октября 1995 года).

Европейская конвенция о ландшафтах должна обеспечить, когда это представляется целесообразным, связи между механизмами Конвенции и этими другими документами или инициативами.

34. Европейская конвенция о ландшафтах оставляет за Сторонами выбор тех средств, которые они могут использовать в своей внутренней правовой системе для выполнения вытекающих из нее обязательств. Юридические, административные, налоговые и финансовые меры, принимаемые в каждой стране, должны в максимально возможной степени соответствовать национальным традициям страны. Кроме того, в соответствии с принципом субсидиарности, ответственность за меры в сфере ландшафтов ложится на публичные органы власти на местном и региональном уровнях, а не только на национальном или международном.

35. Текст Европейской конвенции о ландшафтах состоит из преамбулы и четырех основных частей:

a. Главы I, в которой определяются задачи и область применения Конвенции, а также ключевые термины;

b. Главы II, в которой перечисляются те меры, которые должны быть осуществлены на национальном уровне;

c. Главы III, в которой уточняются основы европейского сотрудничества и меры, которые должны быть осуществлены на международном уровне, а также роль комитетов, которым поручено контролировать процесс применения Конвенции;

d. Главы IV, в которой рассматриваются процедуры принятия Конвенции и связанные с этим вопросы.

III. Комментарии о положениях Конвенции

Преамбула

36. В Преамбуле к Конвенции подчеркиваются те проблемы, которые лежат в основе Европейской конвенции о ландшафтах, прежде всего в ниже перечисленных областях.

Конвенция вписывается в контекст работы Совета Европы в области природного и культурного наследия, планирования территории, окружающей среды и местного самоуправления.

Стремление к устойчивому развитию, которое было провозглашено на конференции в Рио-де-Жанейро, подчеркивает важнейшую роль ландшафтов в качестве факторов равновесия между природным и культурным наследием, свидетельства европейской самобытности и разнообразия, а также источника экономического развития, создания рабочих мест и фактора подъема устойчивого туризма.

Ландшафт играет важнейшую роль в качестве одной из основных составляющих окружающей среды и условий жизни людей, как в городских, так и в сельских зонах, как в районах, отличающихся исключительной красотой, так и в местах повседневной жизни. Исходя из этого, необходимо добиться того, чтобы население играло активную роль в управлении и планировании ландшафтов, и чувствовало ответственность за их будущее.

Государства-члена Совета Европы, стремясь содействовать через международные соглашения осуществлению своих идеалов, являющихся их общим достоянием, должны видеть в ландшафтах ценное наследие, которое они должны сохранять и которым они должны управлять благодаря эффективному международному сотрудничеству на основе правового документа, посвященного исключительно ландшафтам.

Глава I – Общие положения

Статья 1 – Определения

37. В этой статье дается определение ряда терминов, используемых в Конвенции, для того чтобы гарантировать единообразное толкование со стороны всех тех, кто намерен работать на благо европейских ландшафтов.

38. Термин «Ландшафт» определяется как территория или пространство, в том смысле как они воспринимаются жителями или посетителями, и отличительные черты и характер которых являются результатом действия природного и/или культурного (то есть человеческого) факторов. В этом определении отражена идея, согласно которой ландшафты со временем развиваются, под воздействием как природных сил, так и деятельности человека. Здесь подчеркивается и то, что ландшафт – это единое целое, в котором необходимо рассматривать одновременно и природные, и культурные факторы.

39. Термины «Ландшафтная политика» и «Цель обеспечения качества ландшафтов» охватывают те фазы стратегии, которые государства должны осуществлять в два этапа:

«Ландшафтная политика» отражает осознание публичными органами необходимости заявить о публичной политике в области ландшафтов. Эта политика включает основные направления, общие принципы и стратегии, которые будут направлять решения в области охраны, управления и планирования ландшафтов;

«Цель обеспечения качества ландшафтов» означает, что для конкретного ландшафта, после того как он был идентифицирован и классифицирован, необходимо гарантировать такие характеристики, которые должны определять пожелания населения в отношении среды обитания.

40. Далее в статье 1 содержатся определения трех терминов, которые часто повторяются в Конвенции, а именно «охрана», «управление» и «планирование» ландшафтов, которые являются выражением динамичных и ориентированных на будущее принципов деятельности в области ландшафтов.

«Охрана ландшафтов» означает действия, предпринимаемые с целью сохранения существующих характеристик и качества ландшафтов, которые имеют большое значение для населения в силу особого природного или культурного характера. Эта охрана должна быть активной и сопровождаться такими мерами по уходу, которые позволили бы сохранить особые черты данного ландшафта.

«Управление ландшафтами» означает действия, предпринимаемые в соответствии с принципом устойчивого развития для того, чтобы сопровождать те изменения, которые должны осуществляться в силу потребностей экономического, социального или экологического характера. Данные действия могут относиться к организации этих ландшафтов или к отдельным их компонентам. Меры направлены на то, чтобы обеспечить регулярный уход за ландшафтом и его гармоничное развитие, а также при этом удовлетворить экономические и

социальные потребности. Управление должно быть динамичным и быть ориентировано на то, чтобы улучшать качество ландшафтов в соответствии с чаяниями населения.

«Планирование ландшафтов» связано с установленным процессом изучения, разработки и создания, благодаря которым и создаются ландшафты, призванные удовлетворить чаяния заинтересованного населения. Речь идет о том, чтобы разработать настоящие проекты по обустройству, в частности на тех пространствах, которые в наибольшей степени затронуты изменениями или которым нанесен существенный ущерб (пригороды, промышленные территории и побережье). Эти проекты в области планирования направлены на то, чтобы добиться глубокой перестройки тех ландшафтов, которым был нанесен ущерб.

41. В каждой ландшафтной зоне равновесие между этими тремя типами действий будет зависеть от характера данной зоны и целей, определенных для будущего ландшафта. На некоторых территориях могут потребоваться очень жесткие меры по охране существующих ландшафтов. С другой стороны, могут быть такие территории, где полностью разрушенный ландшафт потребует коренных изменений. Большинство ландшафтов нуждаются в сочетании трех типов действий, а для некоторых из них требуется определенный уровень вмешательства.

42. В поисках правильного равновесия между охраной, управлением и планированием ландшафта необходимо помнить, что не ставится задача сохранить или «заморозить» ландшафты на определенной стадии их длительной эволюции. Ландшафты всегда подвергались изменениям и будут меняться и в дальнейшем, как под воздействием природных факторов, так и деятельности человека. В действительности цель должна состоять в том, чтобы сопровождать будущие изменения и признавать при этом большое разнообразие и качество наследуемых нами ландшафтов, стремясь при этом сохранить и даже обогатить это разнообразие и это качество, не давая им придти в упадок.

Статья 2 – Сфера применения

43. В этой статье уточняется, что Конвенция применяется ко всей территории Сторон и охватывает природные, сельские, городские и пригородные территории. Ландшафты могут быть расположены как на суше, так и на водных пространствах, как во внутренних водах (озерах, прудах), так и на морях (побережье, территориальное море).

44. Оговорка в отношении статьи 15 касается возможности, предоставленной некоторым государствам в силу причин, связанных с Конституцией, не применять автоматически ратифицированный международный договор к некоторым территориям, в частности заморским (см. комментарий к статье 15).

45. Оригинальный характер данной Конвенции состоит в том, что она применяется как к ландшафтам уникальными, так и к ландшафтам обычным, поскольку все

ландшафты имеют определяющее значение для качества жизни европейского населения. Таким образом, Конвенция касается одновременно обычных, уникальных или разрушенных ландшафтов. Такая широкая область применения объясняется следующими причинами: любой ландшафт представляет собой среду обитания для определенной группы населения; существуют сложные взаимосвязи между городскими и сельскими ландшафтами; большинство европейцев проживает в городах (больших или малых), где качество ландшафтов оказывает огромное влияние на их существование; наконец, сельские ландшафты занимают большое место в европейском восприятии. Такой подход оправдан также и тем, что в настоящее время все европейские ландшафты, и в частности, пригородные, проходят через этап глубоких изменений.

Статья 3 – Цели

46. В этой статье провозглашаются цели Конвенции, а именно содействие охране, управлению и планированию ландшафтов на основе принятия национальных мер и организации европейского сотрудничества между Сторонами.

47. Глава II (статьи с 4 по 6) и глава III (статьи с 7 по 11) Конвенции касаются соответственно национальных действий и европейского сотрудничества.

Глава II – Национальные меры

Статья 4 – Распределение полномочий

48. В соответствии с данной статьей, каждая Сторона должна применять Конвенцию согласно своему административному устройству и на наиболее подходящем уровне для ландшафтов, соблюдая принцип субсидиарности и с учетом Европейской хартии о местном самоуправлении. Из этого следует, что в случае необходимости, местным и региональным органам власти, а также их объединениям требуется обеспечить возможность официального участия в процессе осуществления политики.

49. В тех случаях, когда у местных и региональных властей уже имеются необходимые полномочия, охрана, управление и планирование ландшафтами будут более эффективны в том случае, если ответственность за их осуществление – в конституционных законодательных рамках, существующих на национальном уровне – будет возложена на тот уровень власти, который расположен ближе всего к населению. Каждое государство должно конкретно определить задачи и действия, которые будут возложены на каждый уровень (национальный, региональный и местный), и закрепить правила по координации деятельности между различными уровнями, в частности, в том, что касается документов по вопросам урбанизма и планирования территории.

Статья 5 – Общие меры

50. В этой статье определяются действия, необходимые для выполнения Конвенции всеми Сторонами. Эти меры следующие:

- a.* признать ландшафты юридически как важнейший компонент условий жизни населения, как выражение разнообразия общего культурного, природного, экологического и социально-экономического наследия человека и как основу местной самобытности населения. Следует отметить, что в Конституции или законодательстве о природном или культурном наследии или в области окружающей среды многих европейских государств уже содержатся положения о ландшафте;
- b.* определить и осуществлять ландшафтную политику, направленную на охрану, управление и планирование ландшафтов путем принятия особых мер, изложенных в статье 6;
- c.* создать процедуры участия населения, местных и региональных властей и других заинтересованных сторон в разработке и осуществлении ландшафтной политики, упомянутой выше. Ландшафт является таким аспектом, который затрагивает все население: уход за ландшафтами требует установления партнерства между крупными объединениями отдельных лиц и организаций;
- d.* интегрировать ландшафт в политику государства в области регионального и городского планирования, в свою культурную, природоохранную, сельскохозяйственную, социальную и экономическую политику, а также в любые другие направления политики, которые могут иметь прямое или косвенное воздействие на ландшафт, как, например, транспорт. Данное положение основывается на том соображении, что ландшафт не должен рассматриваться как отдельная тема, относящаяся к публичным делам, поскольку на ландшафт могут воздействовать – как положительно, так и отрицательно – меры, принимаемые в различных секторах. Именно поэтому необходимо, чтобы правительства следили за тем, чтобы в целях, относящихся к ландшафтам, учитывались все соответствующие области жизни общества.

Статья 6 – Особые меры

51. В этой статье рассматриваются особые меры, которые Стороны должны осуществить на национальном, региональном и местном уровнях.

Пункт А – Привлечение внимания к ландшафтам

52. Этот пункт касается такого ключевого вопроса, как привлечение внимания общественности. Ландшафты в определенном смысле принадлежат всем гражданам, и они должны о них заботиться. Именно поэтому хорошее состояние ландшафтов тесно связано с уровнем понимания этой проблематики населением. Исходя из этого, необходимо организовывать кампании по информированию и привлечению внимания общественности, представителей выборных органов и ассоциаций к ценности существующих и будущих ландшафтов.

Пункт В – Профессиональная подготовка и образование

53. Охрана, управление и планирование ландшафтов может быть сложной проблемой, для решения которой необходимо задействовать многочисленные органы, как публичные, так и частные, и использовать многодисциплинарные подходы с участием представителей многих профессий. Исходя из этого, Сторонам предлагается:

a. обеспечить качественную подготовку специалистов по изучению ландшафтов и работе с ними;

b. содействовать разработке многодисциплинарных учебных программ в области ландшафтов для выборных лиц и технических специалистов из местных, региональных и национальных органов власти, а также других публичных и частных организаций. Цель этих усилий – улучшить технические знания в органах, несущих ответственность за ландшафты. Этими органами могут быть, например, профессиональные организации, занимающиеся планированием территории, окружающей средой и управлением наследием, которые связаны с использованием земель в сельскохозяйственных целях, туризмом или промышленностью, или же осуществляющими работы в области строительства и инфраструктур;

c. развивать школьное и университетское образование, рассматривая, в рамках соответствующих дисциплин, ценности ландшафтов и вопросы, связанные с их охраной, управлением и планированием, для того чтобы молодежь осознавала проблемы, связанные с окружающей средой, в которой она обитает.

Пункт С – Идентификация и классификация

54. В этом пункте говорится о той работе, которую необходимо провести для того, чтобы идентифицировать и классифицировать ландшафты, для того чтобы заложить прочную основу для долгосрочной работы по защите ландшафтов и улучшению их качества. Эта работа должна опираться на глубокие знания об особенностях каждого ландшафта, процесса его изменения и той ценности, которую он представляет для соответствующей группы населения. Квалификация может быть осуществлена таким образом, чтобы не обязательно устанавливать конкретную шкалу ценностей.

55. Подпункт 1 «а» пункта С возлагает на Стороны обязательство предпринимать исследования, которые позволят идентифицировать ландшафты и проанализировать их особенности, а также динамику развития и те виды давления, которые их изменяют. Некоторые страны уже осуществили на национальном уровне работу по изучению и переписи ландшафтов. Эта работа выявила конкретный характер ландшафтов в различных зонах, поскольку эти разные зоны подразумевают разное сочетание природных и искусственных факторов. В настоящее время используются современные методы компьютерной топографии и систем географической информации, в том числе для городов, для того чтобы

определить характерные черты данного ландшафта (рельеф, схему заселения, основные формы использования почвы, экономическая деятельность, жилищная застройка, наличие или отсутствие таких характерных особенностей как живые изгороди или террасы, наследие, связанное с деятельностью человека или с местами обитания дикой фауны и флоры и т.д.).

56. Эта работа проводится на местах специалистами, но к ней обязательно должны привлекаться, через опросы и информационные мероприятия, местное население, широкая общественность и различные заинтересованные лица.

57. Подпункт 1 «б» пункта С возлагает на Стороны обязательство определять качество таким образом идентифицированных ландшафтов, принимая во внимание особую значимость, придаваемую им заинтересованными сторонами и населением, например, земельными собственниками, или теми, кто участвует в использовании и управлении ландшафтами. Задача такой классификации – создать основу, которая позволила бы определить, какие составные части ландшафта на данной территории являются столь ценными, что их необходимо охранять, какие характеристики требуют управления, ориентированного на защиту качества ландшафтов, а какие аспекты или территории требуют принятия мер по развитию. В этом процессе необходимо учитывать мнение заинтересованного населения, а также интересы, связанные с отраслевой политикой; но эти аспекты могут быть чрезвычайно многообразными и субъективными. Именно поэтому было бы оправданным начинать с классификации, опираясь при этом на объективные критерии, а затем сравнивать результаты с различными оценками, которые придает население как ландшафту, так и другим связанным с ним аспектам. В случае необходимости такое сравнение можно провести на основе изучения общественного мнения, в ходе которого свою точку зрения могли бы высказать все заинтересованные участники. Участие общественности в такого типа процессах могло бы поощряться через информирование населения, консультирование со всеми представительными органами или через использование СМИ и проведение разъяснительных кампаний на всех уровнях.

58. В подпункте С 2 говорится в этой связи о вкладе международного обмена опытом и идей, которые предусмотрены последующими статьями. Не существует какого-либо одного признанного метода для изучения, идентификации и классификации ландшафтов; с другой стороны, существует весьма важный потенциал знаний, который необходимо задействовать. Международное сотрудничество будет стимулировать страны принимать необходимые меры; такое сотрудничество поможет объединить знания и опыт в области ландшафтов и их ценности, а также в отношении существующих проблем и политики; наконец, это сотрудничество позволит определить, какие ландшафты или проблемы заслуживают внимания международного сообщества.

Пункт D – Цель обеспечения качества ландшафтов

59. Данный пункт возлагает на Стороны обязательство определить цели обеспечения качества ландшафтов для идентифицированных и классифицированных ландшафтов после консультаций с населением. До того как будут предприняты какие-либо действия по охране, управлению и планированию определенного ландшафта, необходимо дать населению ясное определение поставленных целей. Эти цели должны быть определены, объявлены и опубликованы компетентным органом, после консультации с населением и с учетом всех необходимых интересов. Цели могут быть разработаны в более общих рамках политики заинтересованных территориальных или центральных органов. В определении целей необходимо ясно изложить особые характеристики и качества данного ландшафта, общее представление о политике в отношении ландшафта, конкретные аспекты ландшафта, являющегося предметом охраны, управления или планирования, а затем указать, какие инструменты имеется в виду использовать для достижения поставленных целей.

60. Требуется установить ясную связь между целями, результатами анализа по идентификации и квалификации, а также мерами, необходимыми для выполнения этих задач.

Пункт E – Осуществление политики

61. Для выполнения данного положения каждая Сторона обязуется создать соответствующие конкретные законодательные, административные, налоговые или финансовые инструменты по охране, управлению и планированию ландшафтов, с учетом содержания политики в сфере ландшафтов. Эти инструменты могут быть самыми разными. Речь может идти о разработке ландшафтных планов, ландшафтных контрактов, специального статуса для некоторых ландшафтов, учете ландшафтов в исследованиях влияния определенных шагов на окружающую среду или при выдаче разрешения на деятельность или землепользования, а также о срочных мерах по охране тех ландшафтов, которые находятся под угрозой и т.д. Каждое государство должно разработать такой набор инструментов, который отвечал бы потребностям в области ландшафтов этой страны и соответствовал бы ее правовой системе. Комитеты компетентных экспертов, о которых говорится в статье 10 Конвенции, смогут подготовить рекомендации по содействию выполнению Конвенции.

Глава III – Европейское сотрудничество

Статья 7 – Международная политика и программы

62. Конвенция призвана оказывать содействие повышению внимания к вопросу о ландшафтах в различных международных органах, а также в рамках международных программ. В этих целях те Стороны, которые уделяют повышенное внимание проблеме ландшафтов, призваны сыграть активную роль,

координируя свой анализ и свои позиции в рамках Комитета компетентных экспертов, о котором говорится в статье 10 Конвенции. Помимо этого, Совет Европы должен организовать конкретное сотрудничество по теме ландшафтов с другими межправительственными международными организациями, в первую очередь с ЮНЕСКО, Европейский Союзом и МСОП, а также с неправительственными организациями.

Статья 8 – Взаимная помощь и обмен информацией

63. Для того чтобы помочь в выполнении Конвенции и повысить ее эффективность, Стороны взяли на себя обязательство сотрудничать по трем направлениям:

a. оказывать друг другу техническую и научную помощь по вопросам ландшафтов путем сбора и обмена опытом и результатами научных проектов;

b. путем обмена специалистами по ландшафту, в частности в целях профессиональной подготовки и информации;

c. обмениваться информацией по всем вопросам, связанным с положениями Конвенции.

64. За последние годы можно констатировать значительное расширение интереса – политического, профессионального и научного – к вопросам ландшафтов, что, в свою очередь, способствовало развитию всего комплекса опыта и технических знаний, которыми могут воспользоваться государства-участники, местные и региональные власти, а также другие участники при выполнении Конвенции. Одновременно надо отметить, что те средства, которые используются в процессе этого обмена идеями – и в отношении технических аспектов изучения ландшафтов – претерпели радикальные изменения, прежде всего благодаря прогрессу компьютерных технологий и появлению Интернета. Благодаря этим изменениям, обмен идеями и оказание взаимной помощи может осуществляться на гораздо более широкой основе, чем даже десять лет тому назад; именно поэтому отныне по всей Европе местные участники процессов могут стать частью этих обменов, что позволяет создать подлинную «ландшафтную демократию».

Статья 9 – Трансграничные ландшафты

65. Данная статья обязывает Стороны разрабатывать трансграничные программы по идентификации, классификации, охране, управлению и планированию трансграничных ландшафтов. При разработке таких программ и на основе принципа субсидиарности, определение которого содержится в Европейской хартии о местном самоуправлении, Сторонам предлагается опираться на местные и региональные власти, используя при этом в качестве инструментов то, что предусмотрено в Европейской рамочной конвенции от 21 мая 1980 года о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ или властей, а также в дополнительных протоколах к ней.

Статья 10 – Контроль за выполнением Конвенции

66. Стало ясно, что цели Конвенции могут быть достигнуты более эффективно, если у представителей Сторон будет возможность устраивать регулярные встречи для разработки общих и скоординированных программ, а также осуществлять совместный контроль за выполнением Конвенции.

67. В этом контексте было решено, что идеальные рамки для этого может предоставить Совет Европы, поскольку у него уже есть необходимые компетентные структуры, в которых могут быть представлены все Стороны в Конвенции.

68. Исходя из междисциплинарного характера самого понятия и деятельности, связанных с ландшафтами, контроль за соблюдением Конвенции может быть возложен на Комитет по работе Совета Европы в области биологического и ландшафтного разнообразия (КО-БЛР) и Комитет по культурному наследию (КК-НАС), которые в рамках Совета Европы работают в области, охватываемой Конвенцией, и напрямую связаны с Комитетом Министров. Для выполнения данной задачи упомянутые комитеты могут проводить совместные заседания, что позволило бы обеспечить для Конвенции соответствующий форум для обсуждений. Парламентская Ассамблея и Конгресс местных и региональных властей Европы (КМРВЕ) могут участвовать в работе данных Комитетов, связанной с Конвенцией.

69. Учитывая рост ответственности местных и региональных властей в области охраны, управления и планирования ландшафтов, Конгресс местных и региональных властей Европы (КМРВЕ), орган, представляющий в Совете Европы эти органы власти, может направлять в Комитет Министров свои заключения в отношении докладов, подготовленных тем органом Совета Европы, которому поручено следить за соблюдением Конвенции, на основе пункта 2 статьи 2 Уставной резолюции (2000) 1.

70. В этом же духе, КМРВЕ призван активно участвовать в деятельности по мониторингу и давать свое заключение в отношении критериев присуждения Премии Совета Европы за ландшафт, о которой говорится ниже.

Статья 11 – Премия Совета Европы за ландшафт

71. В данной статье предусматривается, что Комитет Министров, по предложению Комитета экспертов, упомянутого в статье 10 Конвенции, и с учетом заключения Конгресса местных и региональных властей Европы, присуждает Премию Совета Европы за ландшафт местным и региональным властям и созданным ими объединениям (в рамках одной страны или на трансграничной основе) и неправительственным организациям за проведение такой политики или мер по устойчивой охране, управлению и/или планированию своих ландшафтов, которые показывают эффективность в долгосрочном плане и могут, таким образом, служить примером другим территориальным органам власти в Европе.

72. Данная Премия призвана содействовать процессу, который может быть развернут государствами по всей Европе, для поощрения и признания исключительного высокого уровня управления ландшафтами. Премия Совета Европы за ландшафт может вознаграждать тот процесс, который осуществляется на национальном уровне, причем в этом случае возможна организация и аналогичных национальных конкурсов, и оказание финансовой поддержки соответствующим местным и региональным властям.

73. В соответствии с пунктом 1 местные и региональные власти, их объединения и неправительственные организации могут участвовать в конкурсе за право получить Премия за ландшафт через свое государство-член. Государство, участвующее в Конвенции, может, таким образом, оценивать кандидатуры, возможно представленные и в рамках национальных конкурсов с вручением премий или вознаграждений, а затем представлять Комитетам компетентных экспертов национального победителя или ограниченное число кандидатов на Премия.

74. Пункты 2 и 3 позволяют Комитетам компетентных экспертов определять и публиковать те критерии, на основании которых будут оцениваться кандидаты на получение Премии, а также получать предложения со стороны государств. Присуждает Премия Комитет Министров Совета Европы.

75. В пункте 4 предусматривается, что лауреаты Премии будут призваны обеспечивать на устойчивой основе охрану, управление и планирование награжденных ландшафтов.

Глава IV – Заключительные положения

76. За некоторыми исключениями, заключительные положения основываются на модели заключительных положений конвенций и соглашений, заключенных в рамках Совета Европы, которые были одобрены Комитетом Министров Совета Европы на 315-м заседании на уровне постоянных представителей в феврале 1980 года. Большинство этих статей не нуждаются в отдельных комментариях, но следующие пункты заслуживают пояснения.

Статья 12 – Связь с другими договорами

77. Редакция данной статьи составлена по образцу положений, содержащихся в других международных конвенциях, для того чтобы решить проблему взаимодействия между теми конвенциями, которые касаются схожих областей.

78. Настоящая Конвенция отличается от Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО от 16 ноября 1972 года, как в формальном, так и материальном плане. Обе эти Конвенции имеют разное предназначение, точно также как отличаются друг от друга те организации, под эгидой которых они были разработаны. Одна Конвенция имеет региональные масштабы, другая – всемирные. Конвенция Совета Европы является

дополнительной по отношению к Конвенции ЮНЕСКО. В материальном плане Конвенция Совета Европы охватывает все ландшафты, в том числе и те, которые не имеют всемирной исключительной ценности, но при этом она, в отличие от документа ЮНЕСКО, не включает памятники культурного наследия. Точно также и главная цель Конвенции не создавать список объектов исключительной ценности всемирного масштаба, а утвердить режим охраны, управления и планирования всех ландшафтов на основе ряда определенных принципов. Таким образом, у каждого из этих двух документов есть своя специфика. Для того чтобы координировать взаимодополняющую работу в рамках обеих Конвенций, возможно потребуются установить научное сотрудничество между Комитетом по всемирному наследию ЮНЕСКО и Комитетом экспертов, о котором говорится в статье 10 Европейской конвенции о ландшафтах на основе соглашения о сотрудничестве между ЮНЕСКО и Советом Европы, что соответствовало бы пункту 7 статьи 13 Конвенции ЮНЕСКО от 16 ноября 1972 года и предложению, содержащемуся в статье 7 настоящей Конвенции.

79. Статья 12 Европейской конвенции о ландшафтах направлена на то, чтобы предупредить возникновение возможных трудностей по отношению к другим международным правовым документам, поскольку в ней уточняется, что она не препятствует применению более строгих и более благоприятных положений о ландшафтах, содержащихся в этих документах.

Статья 13 – Подписание, ратификация и вступление в силу

80. Конвенция вступит в силу через три месяца после того, как ее ратифицируют 10 государств-членов Совета Европы.

Статья 15 – Территориальное применение

81. Данное положение распространяется исключительно на территории с особым статусом, как, например, заморские территории или Фарерские острова и Гренландия у Дании, Гибралтар, остров Мэн и округ Джерси и владение Гернси у Соединенного Королевства.

82. Стороны исходили из понимания, что задаче и цели Конвенции противоречило бы, если бы какая-либо Страна исключила из области применения данного документа части территории своей метрополии и что, следовательно, нет необходимости уточнять этот пункт в Конвенции.

Статья 17 – Поправки

83. Поправки могут дать возможность обновлять или улучшать Конвенцию. Комитеты, упомянутые в статье 1 Конвенции, могут сами готовить поправки и изучать поправки, предлагаемые Сторонами. Такие поправки утверждаются Комитетом Министров большинством в три четверти голосов, а затем принимаются Сторонами. Поправки вступают в силу через три месяца после их

принятия тремя государствами-участниками, которые являются и членами Совета Европы.