

ПРАКТИКУМ

«ГЕОГРАФИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ПЕРСПЕКТИВ»

А.А. Попов, И.Д. Проскуровская, А.В. Султанова

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ЧАСТЬ I. ПРОГРАММЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ МОДУЛЕЙ К КУРСУ «ГЕОГРАФИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ПЕРСПЕКТИВ»	6
ЧАСТЬ II. РЕКОМЕНДАЦИИ К ВЫПОЛНЕНИЮ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ РАБОТЫ (ДОМАШНИХ ЗАДАНИЙ)	12
ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ № 1. Географическое эссе к модулю «География технологических укладов»	12
ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ № 2. Географическое эссе к модулю «География культурных ландшафтов»	13
ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ № 3. Географическое эссе к модулю «География ментальных моделей»	13
ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ № 4. Географическое эссе к модулю «География современных антропополюсов»	14
ЧАСТЬ III. ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ	15
Европа как объект пространственного развития	16
Новая региональная политика	17
Субсидиарность и пространственное развитие	18
Субсидарность Европы	19
Российский федерализм и субсидиарность	20
ЧАСТЬ IV. ДОКУМЕНТЫ ПО ПРОСТРАНСТВЕННОМУ РАЗВИТИЮ	22
Положение о комиссии по пространственному развитию	22
Основные принципы пространственного развития приволжского федерального округа	24
Европейская конференция министров регионального планирования (семат)	27
Перспективы европейского пространственного развития European Spatial Development Perspective (esdp - (1997-1999))	42
Европейская конвенция о ландшафтах	44
Европейская хартия регионального / пространственного планирования	49
Концепция государственной миграционной политики российской Федерации (проект)	54

<p>ЧАСТЬ V. КАРТОГРАФИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ: КАРТЫ, КАРТОИДЫ, МЕНТАЛЬНЫЕ КАРТЫ</p>	70
<p>ЧАСТЬ VI. МАТЕРИАЛЫ ПО ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИИ (в одноименной папке)</p>	79
<p>Городское и сельское население России Численность городского и сельского населения по субъектам РФ Динамика численности городского и сельского населения России</p> <p>Категории населения, учтенных при проведении Всероссийской переписи населения 2002 года Плотность и численность населения регионов России Численность населения по Федеральным округам Изменение численности населения по субъектам Российской Федерации между переписями населения 1989 г. и 2002 г. Население России по полу и возрасту Население России по национальной принадлежности Гражданство</p> <p>Основное направление миграционных потоков России в 1989-2001 гг. Распределение иммигрантов в Россию из стран нового зарубежья Коэффициенты миграционного прироста по федеральным округам Российской Федерации Миграционный прирост населения по федеральным округам в 1991-2000 гг. Составляющие миграционного оборота России в 1989-2000 годах</p> <p>Уровень безработицы в российских регионах Уровень преступности в российских регионах Стоимость минимального набора продуктов в различных регионах России Уровень жизни населения в регионах России Уровень образования в российских регионах Инвестиционная привлекательность российских регионов</p> <p>Индекс развития человеческого потенциала российских регионов Индекс качества жизни российских регионов Индекс инновационности регионов России Индекс демократичности регионов России</p> <p>Типы российских регионов по уровню социально-экономического развития</p> <p>Проекты деления России</p>	
<p>ЧАСТЬ VII. СЕТЕВЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ</p>	79

ВВЕДЕНИЕ

*«Ставить крупные вопросы – значит,
идти на риск получить ошибочные ответы.
Не задавать вообще таких вопросов
– значит, ограничивать сферу понимания».*

Джордж Стайнер

Дорогие Друзья!

Надеемся, что вы уже познакомились с учебным пособием «География человеческих перспектив» и оценили его необычность и неординарность, которые заявляют о себе уже в названии и развиваются в исследуемых темах, форме работы (групповые проекты) и домашних заданиях.

Сейчас перед вами практикум к данному курсу, который авторы разработали вам в помощь. Но, как и учебное пособие, он имеет свои особенности. Практикум не является «прямым помощником» и создан не только для «закрепления изученного материала». Его назначение – помощь в продвижении новых знаний, а главное помощь в конструировании и проектировании карт Страны с одной стороны. А с другой стороны, работая с таким практикумом, вы обучаетесь новым методам работы с образовательными ресурсами, при чем эти методы предлагают более широкий спектр умений, таких как аналитика, системность, работа с многоплановым, содержательным, насыщенным материалом через призму определенной цели, анализ серьезных международных документов и т.д.

Познакомившись с практикумом, вы поймете, что авторы не стремились дать исчерпывающий набор всех текстов, материалов, статистик необходимых для конструирования карт, а так же то, что он не содержит заданий, имеющих один конкретный ответ. Функция практикума заключается в том, чтобы служить для Вас навигатором в открытом образовательном пространстве.

Изучение курса «География человеческих перспектив» предлагается вам в модульной форме. Программы образовательных модулей по четырем темам, предложенным в учебном пособии, находятся в первой части практикума. Модульная система обучения значительно отличается от классно-урочной, тем, что вы постигаете в день не пять, шесть различных наук, а целый день занимаетесь только одной. Это своеобразное «погружение» в науку, точнее даже не в науку, а в определенную тему.

Во второй части практикума содержатся домашние (индивидуальные) задания к каждому модулю. Эти домашние задания не совсем обычные, они условно называются «географические эссе» и содержат в себе ряд связанных этапов-заданий. Географическое эссе направлено на анализ ситуации, прогнозирование развития региона – места вашего проживания.

Каждое домашнее задание содержит свою особенную задачу. Для выполнения этих задач, вам понадобится не только практикум, но и материалы учебника, а так же возможно дополнительные материалы, связанные со статистиками именно вашего региона и мнениями жителей вашего населенного пункта.

Основная же часть практикума представляет собой набор текстов, документов, карт, таблиц формирующих представление о **пространственной организации страны**.

Это понятие открыто, напрямую не вводится в учебнике, но на самом деле весь учебник посвящен именно пространственному развитию. Потому что, по мнению авторов, технологические уклады, культурные ландшафты, ментальные модели и антропопотки являются основными аналитическими характеристиками пространственного развития территории.

В Европе этими вопросами и проблемами занимаются специальные Комиссии по пространственному развитию. Такие Комиссии создавались и создаются в те моменты, когда политики приходят к необходимости остановиться и задуматься о дальнейшей судьбе Страны, ее отдельных регионов.

Как правило, эти Комиссии занимаются поддержкой принятия стратегических управленческих решений на самых различных уровнях, когда необходима выработка целостного видения в среднесрочной (10-15 лет) и достаточно длительной перспективе (15-50 лет). Поскольку работа с Будущим, в отличие от работы с Настоящим и, тем более, с Прошлым, зависит от большого веера неопределенностей, то в основе деятельности таких Комиссий лежит не метод планирования, а метод моделирования и сценирования. Их главное назначение состоит в анализе существующих

ситуаций и выработке сценариев развития самых разных сторон жизни стран и регионов – экономики, культуры, политики и т.д.. Именно этому вы должны научиться в процессе освоения курса «География человеческих перспектив».

В связи с тем, что предлагаемая программа образовательных модулей данного курса есть своеобразная имитация работы таких Комиссий, отделы которых предстоит создавать Вам самим. (Какие это будут отделы, зависит от Вас, от того, какие, с Вашей точки зрения, Вам необходимы стратегии освоения пространства Вашей жизни и жизни Страны в целом) в практикуме содержится большое количество документов, обсуждаемых этими Комиссиями, а так же документы других организаций занимающихся вопросами пространственного развития.

Эти документы будут вам очень полезны в работе и проектировании карт. Но как уже упоминалось, они не содержат прямых ответов на вопросы, которые будут возникать у вас. Поэтому вам предстоит очень сложная, но интересная и полезная работа, вы должны будете в каждом модуле анализировать практически одни и те же документы, но через призму темы модуля. (Например, если вы работаете с культурным ландшафтом и моделируете карту культурного ландшафта, вы должны читать текст документов через матрицу культурного ландшафта, если работаете с антропопоками – через матрицу антропопоков всё тот же текст.) Это сложно, потому что документы открыто практически не содержат таких терминов, но вы должны постараться их «увидеть», «почувствовать».

Это можно сравнить с тем, что ни технологические уклады, ни культурные ландшафты, ни ментальные модели, ни антропопоки, невозможно просто «увидеть»; они не даны нам натурально, без нашей реконструкции той или иной идеи, смысла, в соответствие с которыми и была организована территория (т.е. обычный человек, живя своей повседневной жизнью, не подозревая о существовании таких понятий, никогда их не увидит, ведь для того, что бы их увидеть нужно задаться идеей, смыслом).

В этом смысле можно сказать, что и сами понятия, представленные в четырех модулях курса должны реконструироваться и конструироваться в зависимости от той или иной стратегии освоения территории. И может оказаться так, что один и тот же фрагмент пространства вмещает в себя несколько типов культурных ландшафтов, ментальных моделей, антропопоков и т. д.. Поэтому важной спецификой работы с курсом «География человеческих перспектив» является наличие **версии** относительно тех смыслов и идей, которые сформировали и организовали ту или иную территорию.

С точки зрения авторов, этот курс важен для Вас, прежде всего, как для представителей нового поколения Страны, поскольку, по всей видимости, в своей жизни Вам неоднократно предстоит столкнуться с проблемой восстановления культурных ландшафтов, антропопоков и т.д. как на реальной территории страны, так и во взглядах людей и конечно же в своих собственных взглядах. Потому что, это вопросы **Вашей личной перспективы**, Вашего личного принятия решения по поводу своего образа и места жизни. (Наверное, теперь вам становится понятно, почему курс называется именно так). И то, останутся ли Ваши индивидуальные и коллективные размышления просто игрой, или завтра Вы сможете перевести их в проект Вашего личного и профессионального самоопределения, тоже зависит от Вас.

Помните, что в ситуации поиска и решения любых проблем успешным оказывается не тот, кто больше всех информирован на старте, а тот, кто сохраняет способность «двигаться» в неопределенных ситуациях, в ситуациях непонимания. Что это значит? Учитесь и имейте волю задавать вопросы, выдвигать собственные версии, максимально использовать имеющиеся образовательные ресурсы, строить продуктивную коммуникацию и кооперацию с окружающими Вас людьми.

Обратите внимание – на каждый момент вокруг Вас столько возможностей! Пусть этот курс станет для Вас успешной попыткой их увидеть.

**ЧАСТЬ I. ПРОГРАММЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ МОДУЛЕЙ
К КУРСУ «ГЕОГРАФИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ПЕРСПЕКТИВ»**

**1. Вариант образовательной программы модуля
«География технологических укладов»**

«Я считаю, что мы интересуемся волнами и циклами потому, что они являются одновременно и механизмом, который описывает жизнь исторической системы, и механизмом, посредством которого действует реальная система. Физиологи не спорят о том, существует ли дыхание. Они не предполагают, что это регулярное, повторяющееся явление всегда абсолютно идентично по форме или продолжительности. Но было бы трудно описывать физиологию животных, не принимая во внимание то обстоятельство, что все животные дышат, причем дышат, повторяя этот процесс многократно и достаточно регулярно – в противном случае они просто не выживут».

Иммануил Валлерстайн

**День первый
«ОРГАНИЗАЦИЯ ЛЮДЕЙ СТРАНЫ»**

09.00-10.15	Установочная беседа «Технологические уклады и логики пространственной организации страны. Замысел образовательного модуля «География технологических укладов» и его организация»
10.15-11.00	Создание Комитетов Комиссии по Пространственному Развитию «Критерии и принципы организации людей страны. Выдвижение версий».
11.00-12.30	Рабочие заседания Комитетов Комиссии по Пространственному Развитию по теме «Сравнение российских регионов. Выделение исторических прототипов технологических укладов».
12.30-13.00	Обед
13.00-15.00	Объединенное заседание Комиссии по Пространственному Развитию «Технологические уклады: логика организации людей страны»
15.00-15.30	Перерыв
15.30-16.00	Подведение итогов работы Комиссии

**День второй
«ЛЮДИ НА ТЕРРИТОРИИ: НОВЫЕ РЕГИОНЫ СТРАНЫ»**

09.00-10.30	Экспертная консультация «Пространственная организация страны: география базовых деятельностей и технологические уклады»
10.30 -10.45	Перерыв
10.45-12.45	Исследовательская работа Комитетов Комиссии по Пространственному Развитию «Пространственная организация имперской России, СССР и Российской Федерации»
	Возможные ресурсы для работы Отделов:
	▪ Электронный / CD-архив
	• Интернет-класс
	• Библиотека
	• Видеотека
12.45 -13.30	Обед
13.30-15.30	Открытые слушания Комиссии по Пространственному Развитию «Технологические уклады страны: 100 лет истории»
15.30-16.00	Перерыв
16.00-16.30	Подведение итогов работы Комиссии

День третий
«ЛЮДИ НА ТЕРРИТОРИИ: НОВЫЕ РЕГИОНЫ СТРАНЫ»

09.00-10.30	Экспертная консультация «Пространственная организация страны: география базовых деятельностей в РФ и кадровая мобильность»
10.30-10.45	Перерыв
10.45-12.45	Заседания Комитетов Комиссии по Пространственному Развитию «Прогнозирование сфер занятости и конструирование принципиальных карт будущей мобильности»
	Возможные ресурсы для работы Отделов:
	▪ Электронный / CD-архив
	▪ Интернет-класс
	▪ Библиотека
	▪ Видеотека
12.45-13.30	Обед
13.00-15.00	Футурологический коллоквиум «Региональная переорганизация страны: новые возможности людей»
15.00-15.15	Перерыв
15.15-15.45	Рефлексивный анализ модуля «Индивидуальные стратегии в контексте страновых изменений»

2. Вариант образовательной программы
модуля «География культурных ландшафтов»

«Каждая долина, каждая деревня, тем более, каждый край, каждый город, каждая область, каждая провинция обладают собственным лицом. Дело не только в явственном различии рукотворных и нерукотворных пейзажей; дело в образе жизни, в том, как люди живут и умирают, в сумме правил, определяющих характер отношений между родителями и детьми, между мужчинами и женщинами, между друзьями и соседями. <...> Каждый «край» порождает определенный тип человека и определенный образ жизни. Край неотделим от своей истории. Впрочем, верно и обратное: история каждой местности порождает определенный пейзаж, скрепляет «край», сообщая ему устойчивость»

Фернан Бродель

День первый
«В ПОИСКАХ КУЛЬТУРНЫХ ЛАНДШАФТОВ»

10.00-11.15	Установочная беседа «Гуманитарная география: значение карт культурных ландшафтов. Замысел образовательного модуля «География культурных ландшафтов и его организация»»
11.15-12.00	Создание Отделов Комиссии по Пространственному Развитию «Типы культурного освоения пространства. Выдвижение версий / Переговоры/ Выдвижение версий
12.00 -13.30	Рабочие совещания Отделов Комиссии по Пространственному Развитию по теме «Выделение исторических прототипов культурных ландшафтов»
13.30-14.30	Обед

14.0-16.00	Объединенное заседание Комиссии по Пространственному Развитию «Культурные ландшафты: История и Логика»
16.0 -16.30	Перерыв
16.30 - 17.00	Подведение итогов работы

День второй
«КУЛЬТУРНЫЕ ЛАНДШАФТЫ СЕГОДНЯ»

10.00 -11.30	Экспертная консультация «Понятия культурного ландшафта: подходы и интерпретации»
11.30 -11.45	Перерыв
11.45 -13.45	Рабочие совещания Отделов Комиссии по Пространственному Развитию «Анализ современных культурных ландшафтов»
	Возможные ресурсы для работы Отделов:
	▪ Электронный / CD-архив
	▪ Интернет
	▪ Библиотека
	▪ Видеотека
13.45 -14.30	Обед
14.30 -16.30	Открытые слушания Комиссии по Пространственному Развитию «Картографические объекты культурных ландшафтов»
16.30 - 17.00	Перерыв
17.00 - 17.30	Подведение итогов работы

День третий
«ВОЗМОЖНЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ КУЛЬТУРНЫХ ЛАНДШАФТОВ»

10.00-11.30	Экспертная консультация ««Волны развития» и эволюция культурных ландшафтов»
11.30-11.45	Перерыв
11.45 – 13.45	Рабочие совещания Отделов Комиссии по Пространственному Развитию «Конструирование культурных ландшафтов Будущего: какие ландшафты мы выбираем? Презентация карт»
	Возможные ресурсы для работы Отделов:
	▪ Электронный / CD-архив
	▪ Интернет
	▪ Библиотека
	▪ Видеотека
13.45 – 14.30	Обед
14.30 - 16.30	Футурологический коллоквиум ««Культурные ландшафты России-2020. Презентация карт»
16.30 - 17.00	Перерыв
17.00 – 17.30	Итоговое обсуждение результатов работы в модуле

**3. Вариант образовательной программы
модуля «География ментальных моделей»**

«Пространство, в котором возник сгусток современного города, обладает непосредственной реальностью, между тем как пространство его образа (взятого отдельно от вещественного воплощения) переливчато мерцает в другом пространстве – воображаемом, а моста, который поможет нам перейти из одного в другое, не существует».

Владимир Набоков

**День первый
«МЕНТАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ»**

10.00-11.15	Установочная беседа «Ментальные модели как базовые установки людей»
11.15-12.00	Создание Отделов Комиссии по Пространственному Развитию «Выделение основных типов географических образов»
12.00-13.30	Групповая работа Комиссий по пространственному развитию «Описание структурных элементов географических образов»
13.30-14.00	Обед
14.00-16.00	Совещание Комиссий по пространственному развитию «Объекты ментальной географии: необходимость ориентировок»
16.00-16.30	Перерыв
16.30-17.00	Подведение итогов работы Комиссии

**День второй
«СТРАНОВЫЕ ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОБРАЗЫ»**

10.00-11.30	Экспертная консультация «Географические образы как источники и механизмы управления»
11.30-11.45	Перерыв
11.45-13.45	Рабочие совещания Комиссий по пространственному развитию «Восстановление образов регионов»
	Возможные ресурсы для работы Отделов:
	• Электронный / CD-архив
	• Интернет
	• Библиотека
	• Видеотека
13.45-14.30	Обед
14.30-16.30	Открытые слушания Комиссии по Пространственному Развитию «Ментальное освоение: отношение к возможностям территории»
16.30-17.00	Перерыв
17.00-17.30	Подведение итогов работы Комиссии

**День третий
«МЕНТАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СТРАНЫ»**

10.00-11.30	Гипотетическое сообщение «Возможность смены ментальных представлений об организации страны»
11.30-11.45	Перерыв

11.45-13.45	Рабочие совещания Комиссий по пространственному развитию «Прогнозирование пространственной представляемости Страны»
	Возможные ресурсы для работы Отделов:
	▪ Электронный / CD-архив
	▪ Интернет
	▪ Библиотека
	▪ Видеотека
13.45-14.30	Обед
14.30-16.30	Футурологический семинар «Продуктивная ментальность: карты открывающие будущее»
16.30-17.00	Перерыв
17.00-17.30	Итоговое обсуждение результатов работы в модуле

**4. Вариант образовательной программы
модуля «География современных антропопоток»**

«Антропопоток — это не категория, синтезирующая или нейтрализующая понятия миграции и диффузии, а та позиция, с точки зрения которой миграция и диффузия могут наблюдаться и рассматриваться другим, нетривиальным образом, позиция, с точки зрения которой будет возможно переосмысление и таких фундаментальных исторических и антропологических понятий как «население», «этнос», «культура» и так далее.»

Александр Пятигорский,
современный русский философ, востоковед

**День первый
«ДИНАМИКА ИДЕНТИЧНОСТЕЙ»**

10.00-11.15	Установочная лекция «Понятие антропопотока, или чего не замечают исследователи миграций»
11.15 - 12.00	Создание Отделов Комиссии по Пространственному Развитию «Типы (причины) движения людей. Выдвижение версий»
12.00 – 13.30	Рабочие совещания Отделов Комиссии по Пространственному Развитию «Базовые идентичности в современном мире»
13.30 - 14.00	Обед
14.00-16.00	Объединенное заседание Комитетов по пространственному развитию «Антропопоток – ситуация изменения базовых идентичностей»
16.00-16.30	Перерыв
16.30-17.00	Подведение итогов работы

**День второй
«СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ»**

10.00-11.30	Экспертный доклад «Социокультурная переработка, или чего не замечают политики»
11.30 – 11.45	Перерыв
11.45 – 13.45	Рабочие совещания Комитетов по пространственному развитию «Социокультурные преобразования: Россия и СНГ»
	Возможные ресурсы для работы Отделов:

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Электронный / CD-архив ▪ Интернет ▪ Библиотека ▪ Видеотека
13.45 -14.30	Обед
14.30-16.30	Аналитическое совещание Комитетов по пространственному «Антроповектора современной России»
16.30 - 17.00	Перерыв
17.00 - 17.30	Подведение итогов работы

День третий
«НОВЫЕ АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ»

10.00-11.30	Экспертный доклад «Антропоток в геоэкономических координатах и стратегии современного человека или чего часто не замечают учителя»
11.30 – 11.45	Перерыв
11.45 - 13.45	Рабочие совещания Комитетов по пространственному развитию «Возможные и необходимые принципы миграционной политики страны»
	Возможные ресурсы для работы Отделов:
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Электронный / CD-архив ▪ Интернет ▪ Библиотека ▪ Видеотека
13.45 -14.30	Обед
14.30-16.30	Футурологический семинар «Антропоток России - 2020»
16.30 - 17.00	Перерыв
17.00 – 17.30	Итоговое обсуждение результатов работы в модуле

**ЧАСТЬ II. РЕКОМЕНДАЦИИ К ВЫПОЛНЕНИЮ ИНДИВИДУАЛЬНОЙ РАБОТЫ
(ДОМАШНИХ ЗАДАНИЙ)**

**ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ № 1.
Географическое эссе к модулю
«География технологических укладов»**

**Тема: «СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ УКЛАДЫ И ПЕРСПЕКТИВНАЯ
ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИИ МОЕГО ПРОЖИВАНИЯ»**

Комментарии к теме домашнего задания:

Это задание связано с возможной перспективой пространственной организации / реорганизацией той местности, где вы проживаете. То есть вам необходимо будет обосновать ту или иную модель перспективной региональной нарезки вашей территории.

Структурная организация эссе:

1. На первом этапе необходимо описать то, как именно вы понимаете, что такое «технологические уклады», что, прежде всего, описывают эти понятия. Привести известные примеры-явления, желательно из вашей жизни, которые возможно описать этими понятиями. Так же вы должны высказать свое отношение к версиям этих понятий известных ученых и организаций. Укажите, в каких ситуациях необходимы эти понятия.
2. Во второй части эссе вы должны произвести аргументированное выделение базовых технологических укладов вашей территории, а затем соотнести с существующей районной нарезкой, ответив на вопросы: как возникла административно-территориальная единица. По всей видимости, для этого вам придется обратиться в местную библиотеку, побеседовать с родителями, бабушками и дедушками, старожилками. Знайте, что в каждой администрации существует, так называемая историческая справка, откуда вы можете почерпнуть необходимую информацию. Вполне возможно, вы увидите, что районная, административная нарезка сегодня не совпадает с существующими региональными, экономическими процессами, обязательно напишите об этом.
3. В заключительной части эссе вы должны выдвинуть гипотезу о возможности сценария социально-экономического развития вашего региона. И в связи с этим предположить возможные границы перспективного районирования местности, где вы проживаете. Не бойтесь включать свою фантазию, однако оставайтесь реалистами, помните про объективность экономических законов.

ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ № 2.
Географическое эссе к модулю
«География культурных ландшафтов»

**Тема: «КУЛЬТУРНЫЕ ЛАНДШАФТЫ И КУЛЬТУРНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ТЕРРИТОРИИ
МОЕГО ПРОЖИВАНИЯ»**

Комментарии к теме домашнего задания:

Это задание ориентировано на выделение возможной культурно-значимой перспективы для России той местности, где вы проживаете. Наверняка, при внимательном рассмотрении (анализе) Ваша малая Родина имеет какие-то достопримечательности, исторические события, славные биографии людей и т.д., которые имеют значение для культуры и истории России в целом.

Структурная организация эссе:

1. Здесь вы должны сформулировать понятие культурного ландшафта, которое более всего интересует вас и которое более всего подходит к исследованию вашей территории как аналитический инструмент. Необходимо указать какие организации употребляют это понятие похожим образом. Следует объяснить, почему вы используете именно эту интерпретацию понятия.
2. Во второй части вы, прежде всего, должны выделить основные зоны и типы присутствующего культурного ландшафта. Учтите, что зачастую постсоветские культурные ландшафты имеют скрытый характер (Например, вы думаете, что это парк, а оказывается, что в прошлом это сельское кладбище; вы видите здание интерната, а в прошлом это монастырь и т.д.). Ваша задача представить свою местность как уникальную, не похожую на соседей, имеющее свое лицо и даже может отличающиеся обряды, обычаи, культурные нормы. Обсудите этот вопрос с родителями и другими взрослыми, наверняка они чем-то гордятся.
3. В заключении, вы должны высказать проектные предложения о значении ваших культурных ландшафтов для нашей Страны. Показать как тот или иной аспект может быть интересен какой-либо группе россиян. А так же высказать идею о проведении у Вас, в связи с этим, какого-либо форума, фестиваля, конференции (попытайтесь предложить название этого мероприятия).

ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ № 3.
Географическое эссе к модулю
«География ментальных моделей»

**Тема: «ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОБРАЗЫ ЖИТЕЛЕЙ ТЕРРИТОРИИ МОЕГО ПРОЖИВАНИЯ И
ВОЗМОЖНЫЕ МЕНТАЛЬНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ»**

Комментарии к теме домашнего задания:

Данное задание связано с выделением основных географических образов жителей Вашего места проживания. Это потребует от вас проведения исследовательского интервью. Затем вы должны оценить представления относительно современных изменений в Стране и сформулировать представление о продуктивных для будущего ментальных моделей вашей территории.

Структурная организация эссе:

1. Во-первых, вы должны остановиться на описании понятия «ментальные модели» через представления о географических образах. Привести примеры наиболее понятных вам географических образов, объяснить причины их появления. Так же возможно описать те географические образы, с которыми вы сталкивались.
2. На втором этапе вам предстоит сложная, но интересная работа. Вы должны выбрать 8-10 человек разного возраста и взять у них интервью по заранее задуманным вопросам (к итоговому отчету необходимо будет приложить вопросы и описание этих людей). В ходе интервью вы должны понять («услышать») как эти люди интерпретируют место своего проживания, по отношению к каким объектам на карте они его оценивают, какое у них «территориальное самочувствие». Проанализировав все интервью, вы должны выделить культовые географические образы, через которые жители описывают вашу местность.
3. И в заключении вы должны произвести оценку этих ментальных представлений. Выделить те географические образы, которые очевидно уже не перспективны, и особым образом остановиться на перспективных, оптимистических интерпретациях территории. Выскажите свое мнение, какие образы должны быть, что бы подготовить людей к реальному будущему на вашей территории.

ДОМАШНЕЕ ЗАДАНИЕ № 4.
Географическое эссе к модулю
«География современных антропополюсов»

Тема: «АНТРОПОПОТОКИ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ
СОЦИОКУЛЬТУРНОГО ОСВОЕНИЯ ТЕРРИТОРИИ МОЕГО ПРОЖИВАНИЯ»

Комментарии к теме домашнего задания:

Это итоговое эссе является историко-географическим. Оно связано с восстановлением исторических причин возникновения места Вашего проживания, с одной стороны, и выдвиганием гипотезы о возможных социокультурных преобразованиях в будущем - с другой.

Структурная организация эссе:

1. В первой части вы вводите понятие «антропополюса» и указываете на характеристики, благодаря которым возможно его выделение. Далее обосновываете, почему вы пользуетесь в этом исследовательском районе именно такой интерпретацией понятия.
2. Затем вам необходимо описать историю вашей местности с точки зрения процессов социокультурной переработки, т.е. объяснить, в чем же были причины освоения этой территории, и выделить основные этапы социокультурных преобразований в истории вашей местности.
3. В заключении вы должны выдвинуть гипотезу о возможных и необходимых преобразованиях в вашей местности, объяснить почему, а также опишите сценарии своих миграционных стратегий: при каких условиях вы обязательно уедете, останетесь, промежуточная ситуация.

ЧАСТЬ III. ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ

*Диспропорции в экономическом, социальном, политическом и культурном развитии регионов мира порождают угрозы. Но они же предлагают возможности. Вот уже более столетия проектируются и внедряются инструменты **пространственного развития**, во многом программирующие глобальное будущее. Но адекватны ли наше мышление и наши возможности масштабам задач, стоящих перед человечеством и Россией?*

Пространственное развитие – это своеобразный полигон, где отрабатывается конструктивность и оценивается реализуемость практически всех социальных, экономических и политических концепций, инструментов и решений.

В последней четверти XIX века в европейской культуре возник обостренный интерес к осмыслению **пространственного развития** как фундаментального явления, **определяющего весь строй деятельности человека и человечества**. В этот период, ставший эрой бурной урбанизации, концентрации экономики, политики, культурной жизни, создания новых средств сообщения, тема соотношения и взаимозависимости пространственного и временного аспектов человеческого существования привлекла многих мыслителей.

Например, Арнольд Тойнби через такие метафоры, как *среда, расселение, плотность*, описывает грядущий взлет Азиатско-Тихоокеанского региона. Он утверждает, что компактность проживания и плотность коммуникации, обусловившие начало европейской истории в Средиземноморье, будут перенесены в Азиатско-Тихоокеанский регион, где вокруг соседствующих морей проживает большая часть населения планеты. Таким образом, взлет этого региона неизбежен. (Обратите внимание, он говорит это за много лет до реального взлета).

Пространственный и временной аспекты соединяются в видении Владимира Вернадского, который вводит понятие *ноосферы* — гипотезу гласящую, что человечество движется к эпохе, когда *сфера разума* будет определять *все остальное*. В том числе и ответ на вопросы, *где* жить и *как* жить.

Для России вопрос территориальной организации всегда был ключевым. Россия развивалась, двигаясь на восток и юг. В отличие от Европы, быстро столкнувшейся с территориальными ограничениями и приступившей к строительству системы общежития, основанной на принципах соседства, права и частной собственности, условием устойчивости России было продвижение границ (и прежде всего восточных), обусловившее отсутствие нужды в *интенсификации* развития. Страна разрешала кризисы через движение *экстенсивное*.

Этот феномен завершился в 1860 году, когда Россия утвердилась на Дальнем Востоке. Способ ее прежнего существования был исчерпан. Продолжать жить в той же парадигме, можно было, только двинувшись в Китай и Индию. Но Россия столкнулась с сопротивлением, разрешившимся через сорок с лишним лет русско-японской, а затем — Первой мировой войной (и та и другая были в своей основе русско-германскими войнами за Китай). Потом были Советы, Вторая мировая, глобальное наступление социализма, его глобальный откат...

Советская власть воспроизвела описанную ситуацию, попытавшись освоить и Восточную Европу, и частично Африку и Латинскую Америку, и тот же Китай, на сей раз идеологически. Чем это кончилось — известно: **пространственное продвижение России остановилось**.

Сегодня политики пространственного развития в России нет. Почему? Потому, что страна перестала быть субъектом освоения собственной территории. И до сих пор наша страна не нашла ответа на вызов собственной неспособности к интенсивным формам развития. Как не нашла и решения ключевой проблемы — смены **ментальных моделей**, без которых переход к таким формам невозможен.

Конечно же, тема пространственного развития неотделима от темы конструирования будущего. Многие специалисты считают, что через 25 - 30 лет 80 % мирового производственного потенциала будет сконцентрировано в 20 - 30 сверхмегаполисах - тугих инфраструктурных узлах, с населением в 20 – 30 миллионов человек, живущих суперинтенсивной жизнью.

Европа как объект пространственного развития

Карта Европы – палимпсест (исторический памятник письменности, в котором первоначальный текст стирался и заменялся новым, порой многократно) форм человеческой активности на территории: государства и сообщества, границы и центры, торговые и военные союзы, дороги и коммуникации, объединения и религиозные и культурные движения. И сегодня европейское пространство структурируется разномасштабными и разнонаправленными инициативами от макрорегиональных конфигураций вроде *Голубого (горячего) банана* (ставшего прообразом новой послевоенной экономической регионализации) до последних проектов вроде туннеля под Ла-Маншем и моста через Эресунн в программе Копенгаген-Мальмё.

С усилением европейской интеграции локальные партнерские (транспортные, промышленные, торговые) проекты обустройство территории на местах продолжают развиваться, но не минуемо соотносятся с общеевропейским пространственным измерением и видением. Основной вопрос – это вопрос о европейском пространстве и субъектах европейского пространственного развития и пространственной политики.

Европейское пространственно развитие началось с момента, когда наряду с локальными усилиями стало наполняться конкретным организационным и правовым содержанием европейское континентальное видение. То есть с появления надгосударственных структур вроде Евросоюза, Совета Европы, одновременно с тенденцией к многосубъектности и полицентричности. Произошел переход к более сложной системе: не только государственные органы, но и местные сообщества, регионы, объединения становятся субъектами пространственных изменений. Пространственное развитие появляется там, где с задачей не могут справиться отраслевые, региональные и административные инструменты, то есть оно работает со сложными комплексами и проблемными территориями, требующими специальной координации усилий. Поэтому политика **пространственного развития – это всегда пересечение интересов и трактовок территории.** Таким образом, для Европы оно стало способом системного, многоаспектного видения общего европейского континента, во всех внутренних и внешних взаимосвязях.

На макроуровне европейское пространственное развитие определяется активностью двух основных субъектов: Евросоюза, развивающего «Европейскую перспективу пространственного развития» (ESDP), и Совета Европы, развивающего «Основопологающие принципы устойчивого пространственного развития европейского континента».

Этот процесс по линии Совета Европы начался на двадцать лет раньше Евросоюза – с конца 60-х. В 1970 г. в Бонне была проведена первая Европейская конференция министров пространственного планирования (СЕМАТ). На VI СЕМАТ в Торремолиносе (1983) была принята «Европейская хартия регионального / пространственного планирования» - ключевой документ пространственного развития вплоть до конца 90-х.

В дальнейшем вопросы обсуждались в Гааге, Валенсе, Лозанне (проект «Европейской стратегии регионального планирования» (1998)), Анкаре, Осло, Лимассоле. Наконец, на XII СЕМАТ в Ганновере (2000) был принят полный вариант «Основопологающих принципов». Помимо СЕМАТ в процессе участвовали Парламентская ассамблея и Конгресс местных и национальных властей Европы. Безусловно, Совет Европы имеет гораздо меньший, в сравнении с ЕС, набор структурных и экономических инструментов, поэтому его вклад состоит в ведении в оборот теме пространственного развития, а так же организации обсуждения темы пространственных проблем. Эта линия дала и другие документы: «Европейскую ландшафтную конвенцию, Европейскую хартию местного самоуправления» и др.

Линия Евросоюза обозначилась к середине 90-х, по мере оформления структуры сообщества. В 1994 году в Лейпциге были приняты «Принципы европейской политики пространственного развития», в 1997 году в Нордвике – первый официальный проект «Европейской перспективы», а в Эхтернаке – концепция «Европейской сети обсерватории пространственного планирования» (EPSON). Итоговая «европейская перспектива» была подписана в 1999 г. в Потсдаме.

В рамках пространственного подхода действия ЕС осознаются как обладающие пространственным эффектом. Они могут менять пространственную структуру и возможности экономики общества, тип землепользования и ландшафтов, конкурентное положение либо пространственное значение городов и регионов в рамках европейской экономической системы и модели расселения.

Так, по версии ЕС, наибольшим пространственным эффектом обладают конкурентная политика сообщества, сельскохозяйственная политика, защита окружающей среды, деятельность в области исследований и технологий. Особое значение приобретают так называемые трансевропейские сети, еврокоридоры, экологические сети, природно-экологическое зонирование.

Приоритетами пространственной / региональной политики являются поддержка депрессивных и слабых в структурном отношении территорий, программы межрегионального взаимодействия (Interreg), программы развития городских ареалов, поддержка инновационной активности, а так же специальные программы для вступающих стран и стран кандидатов. Например, инициатива Interreg сфокусирована на создании долговременных и устойчивых структур для развития трансграничной и межрегиональной кооперации. Этим целям соответствует большой набор программ. Среди них «Альпийское пространство», «Архимед» (включает Грецию, Сицилию, Калабрию), «Атлантическая область», «Балтик регион», CADSES (Центральная Европа, Адриатика и Дунай), «Северная периферия», «Отдаленные области», «Средиземноморье» и др. Это инициативы связанные с внешними интересами сообщества, например, в плане расширения союза: ISPA, MEDA, PHARE, TINA, TACIS, SAPARD и др.

Это так же и так называемые еврорегионы – программы на приграничных территориях, ориентированные на стратегическое партнерство участников (всего около 100). Панъевропейские коридоры (особенно II и IX) и еврорегионы, в которых участвует Россия (Еврорегион «Карелия» стал победителем конкурса «Еврорегион-2003», наряду с Балеарскими островами, среди 23 регионов-конкурсантов) являются примером программ, направленных на стыковку с европейской пространственной инфраструктурой.

Итак, Европа концептуально и институционально оформила пространственное развитие.

Новая региональная политика

России необходима новая федеральная региональная политика. До сих пор федеральный центр не рассматривал регионы, республики, области, города в качестве полноценных участников процесса развития страны. На сегодня ресурс такой политики исчерпан.

Главная цель новой федеральной региональной политики — поддержка регионообразующих тенденций, формирование несущего каркаса опорных регионов (городов) страны — своеобразных точек роста как полноценных культурно-экономических центров, соответствующих перспективным образцам качества жизни людей в стране, и затем их распространение от этих центров, а не только от Москвы.

Достижение этой цели невозможно, во-первых, без «отлаженной в пространстве страны» системы стратегического пространственного планирования и, во-вторых, без создания механизма согласования планов пространственного развития различных территориальных (региональных) и административных уровней.

Пространственное развитие региона требует акцента не столько на физических объектах, сколько на функциональных, социальных, культурных, информационных связях между территориальными сообществами. Оно предполагает использование преимуществ экономической глобализации и локальных ресурсов. Для пространственного развития территории в равной степени значимы программы кооперации между крупнейшими городами, развития малых поселений и районной инфраструктуры.

Пространственное развитие выдвигает на первый план управленческой деятельности вопросы стратегического программирования. Ведь только на содержательном уровне возможно успешное согласование целей и образов общего будущего для всех заинтересованных участников. Такого рода системы существуют во многих «регионально сбалансированных» государствах. Они необходимы и России, поскольку ее природные ресурсы ограничены, экономические диспропорции между различными регионами и районами страны значительны, инженерно-техническая инфраструктура оставляет желать лучшего. На все это накладывает отпечаток слабость нормативно-правового обеспечения пространственного планирования: советская система территориального планирования рухнула, а новая до сих пор не создана.

В странах с развитой рыночной экономикой пространственное развитие направлено на решение следующих задач:

- 1) планирование городского и регионального развития: минимизация нагрузки на природные ресурсы и снижение затрат на поддержание инфраструктуры;
- 2) согласование федеральной, региональной и местной инфраструктурной политики для создания равных условий жизни по всей территории страны;
- 3) предоставление городам, районам и регионам равных возможностей экономического развития. Пространственное планирование в развитых странах рассматривается не как инвестиционное, а как организационное планирование.

Адекватность планов пространственного развития можно определить лишь на основе консенсуса. Чисто «технических» решений здесь нет и быть не может. Именно поэтому сейчас проблемы согласования планов пространственного развития различного территориального и административного уровня как никогда актуальны. Это представляется весьма важным еще и потому, что сегодня после весьма длительного периода «простоя» города и субъекты Российской Федерации начинают активно разрабатывать собственные стратегические планы и программы, «генпланы» и «территориальные схемы». Однако системы их содержательного согласования нет. Также не отлажена система согласования указанных выше документов с документами социально-экономического и финансового содержания.



На представленном рисунке предлагается схема организации уровней пространственного планирования и процессов согласования. В основу схемы положены следующие принципы:

- 1) нормативно- правовой характер организации процессов планирования;
- 2) непротиворечивость (достигается процедурами согласования);
- 3) самостоятельность планов в рамках процедур планирования и содержательных согласований;
- 4) соответствие содержания планов уровням управления.

Субсидиарность и пространственное развитие

Мы находимся в таком этапе развития, когда любая серьезная дискуссия о страновом развитии не может обойти необходимость определить содержательное наполнение понятий «пространственного развития» и «субсидиарности», установить их взаимную связь.

Характер и модель пространственного развития определяется набором основных субъектов этого развития и типом отношений между ними, который в свою очередь предопределяет цели и основные направления этого развития. Субъекты пространственного развития могут находиться в сугубо иерархических отношениях, а могут строиться на коалиционной, ассоциативной основе, равенстве прав. Выбор типа отношений между субъектами пространственного развития оказывает серьезное влияние на характер организации коммуникации между ними, порождающей то или иное политическое, социально-культурное и экономическое программное и проектное наполнение пространства.

Вопрос распределения и перераспределения полномочий (функций, прав и обязанностей, ответственности, компетенций и финансовых средств) между управленческими органами разного уровня - федеральным, региональным, местным, - объединен понятием «субсидиарности».

Нынешний президент Европейского союза Жак Сантер на одном из коллоквиумов, организованном Европейским институтом государственного управления, проходившим в Маастрихте в 1991 году заметил: «...мы знаем, что подлинное согласие по поводу принципа субсидиарности стало возможным только благодаря тому, что это понятие вбирает в себя различные интерпретации».

Выделяют два важнейших аспекта принципа субсидиарности:

- субсидиарность, относящаяся к взаимоотношениям между индивидами и институтами;
- субсидиарность в отношениях между различными уровнями управления.

Вопрос, интересующий нас, состоит в следующем: каким образом можно гарантировать согласованность между индивидом и системой, с одной стороны, и между государством и местным самоуправлением, с другой?

Принцип субсидиарности дает оригинальный ответ на этот вопрос. До настоящего времени политическая теория предлагала два принципиально различных ответа на проблему согласования:

- иерархическое: координация обеспечивается определенным типом иерархии, будь то иерархия внешних полномочий или внутренних усвоенных ценностей;
- коалиционное: политические и социальные системы существуют лишь постольку, поскольку их составные элементы (то есть индивиды или органы местного самоуправления) имеют возможность свободно решать вопрос о принадлежности к этой системе в целом (или, наоборот, ее покинуть), договариваясь об условиях своего членства в ней. В этом случае система является коалицией.

Субсидиарность способна дать третий ответ в решение вопроса координации, который удовлетворит требованиям современной мысли и одновременно несет в себе определенную культурную новизну. Согласно принципу субсидиарности, составные части системы действуют согласованным образом не потому, что они подвергаются давлению сверху, (члены системы являются органическими составляющими этой самой системы, то есть они существуют потому, что существует система) и не потому, что они представляют собой самостоятельные единицы, свободно принимающие решение войти в коалицию, либо выйти из нее (то есть система существует только потому, что ее составляющие элементы так решили), но потому, что и сами они, и система имеют что-то общее (будь то ряд ценностей и (или) общие интересы). Составные элементы не могут покинуть систему (так как они не в состоянии выжить вне системы), но система не обладает никаким иерархическим превосходством по отношению к своим составляющим частям (поскольку и сама она не может выжить без них). Центральная администрация необходима не более, чем какая-либо местная община. Местное сообщество в свою очередь нуждается в центральной администрации для того, чтобы обеспечить согласование решений. Индивиды и органы местного самоуправления пользуются автономией, которая не может быть ограничена ни политической системой (по отношению к отдельным лицам), ни центральной администрацией (по отношению к местным органам власти).

Субсидарность Европы

Для России осмысление содержания пространственного развития и принципа субсидиарности сталкивается со сложившимися стереотипами, закрепленными в понятиях: административно-территориального деления, схем расселения, размещения производительных сил в госплановском смысле, федерации и федеративных отношений, полномочий органов власти, взаимной ответственности.

Давайте посмотрим, как переосмысление этих понятий происходило в Европе в XX веке в рамках проекта нового европейского федерализма.

Первый этап следует отнести к предвоенному периоду, когда стала очевидной необходимость внесения глубоких изменений в систему принципов построения государственных и надгосударственных институтов с целью противодействия тоталитарным режимам. Ключевыми понятиями этого этапа становятся «федерализм» и «демократия». Главной идеей европейских федералистов становится создание федеративного наднационального органа и европейское гражданство. На Конгрессе в Монтре в 1947 году были сформулированы основные принципы федерализма:

- Федерация может образовываться лишь при отказе от всякой идеи организационного гегемонизма...

- Федерализм может родиться лишь при полном отказе от всякой системы. Создать федерацию значит упорядочить множество, соединить так или иначе конкретные и разнородные реальности - нации, экономические регионы, политические традиции.
- Федерализм не знает проблем меньшинства...
- Федерация не ставит перед собой цель стереть различия и слить все нации воедино, наоборот, она стремится сохранить их собственные качества.
- Федерализм основывается на любви к сложному, в отличие от грубого упрощенчества, характерного для тоталитарного мышления.

Второй этап развития европейского федерализма разворачивается с конца 80-х годов под воздействием процессов экономической и коммуникационной глобализации. Пружиной процесса глобализации становится унификация, навязывание необходимости следовать единой модели. В этот момент осознано формируется продуктивная оппозиция: глобализация - локализация, за которой стоят вопросы сохранения исторического наследия и национальной и региональной идентичности, определения границ внешней открытости и внутренней закрытости. Начинается активный поиск способов контакта между пространствами внешнего глобального и внутреннего локального, ограничения интервенции одного пространства в другое. Тотальная унификация начинает более активно конкурировать с локальной дифференциацией, происходит ответственный поиск границ двух пространств и способов их соорганизации, появляется лозунг: «Единство в многообразии». В этот момент на повестку дня выдвигается принцип «субсидиарности».

Административно-территориальные границы больше не являются ограничением на реализацию основных свобод: перемещение товаров, граждан, услуг и капиталов. В лексикон политиков входит новое понятие «регион» и «регионализация», указывающее на новый способ прочерчивания границ поверх административного деления, который основывается на принципах идентичности, создания новых центров продуцирования деятельности, необходимости обеспечивать расширенное воспроизводство стратегических ресурсов, прежде всего среды обитания и человеческого потенциала. Новые регионы начинают оформляться на основе принципа, введенного Дени де Ружмонном: *взаимодополняемость и значимость регионов*. Он писал: «Никогда не поручайте крупной единице то, что может быть сделано более мелкой. То, что может сделать семья, не должен делать штат. И то, что может сделать штат, не должно делать федеральное правительство».

Исходя из принципа взаимодополняемости, или предложенного Ги Эро понятия *точной адекватности*, каждый коллектив, каждый уровень структур должен обладать полномочиями, достаточными для решения проблем, которые либо в силу своей природы, либо в силу своей значимости могут быть с наибольшей эффективностью решены именно на этом уровне.

При сохранении значительных различий между цивилизациями и цивилизационными социально-экономическими моделями внутренние основания доверия, понимания и притяжения тех или иных идей, концептов и проектов, становятся новыми каналами проектно-ориентированной коммуникации, а сплоченность сообществ, объединенных в границах регионов и город-центров, становится необходимым условием успешной конкуренции за привлечение ресурсов развития. Сложившаяся ситуация дает толчок к развитию местного самоуправления, на местном уровне начинают концентрироваться полномочия необходимые для сохранения локальной идентичности и развития историко-культурного потенциала места.

Возникает новая матрица уровней власти и управления, в которой распределяются совокупные полномочия:

1. Наднациональный уровень	1. Наднациональный уровень
2. Национальный уровень	2. Национальный уровень
3. Региональный уровень	3. Региональный уровень
4. Муниципальный уровень	4. Муниципальный уровень

Изменение отношения к территориальному аспекту реализации власти: теперь, когда мы употребляем понятие территория в управленческом и политическом смыслах, имеется ввиду

несколько типов пространств: территория данная в метрических единицах измерения и регион деятельности.

Российский федерализм и субсидиарность

Понятие субсидиарности восходит к средневековому городскому праву. Современное его понимание отражает практику постоянного процесса перераспределения полномочий между управленческими органами разного уровня. Сегодня процесс распределения полномочий между уровнями управления уже нельзя мыслить как статичное качество организационно-управленческих структур.

Собственно, сам факт появления местного самоуправления в структуре организации власти связан с реализацией фундаментального принципа: сократить административную дистанцию между органом принимающим решение и сферой действия этого решения, достигая, таким образом, точности фокусировки самого решения и оптимизации расходов по его исполнению.

Из этого следует, что перераспределение функций в рамках конкретных полномочий и предметов ведения может осуществляться на основе оценки того, какой уровень управления наиболее приближен к реализации функции.

В идеале никакие вышестоящие органы управления (федеральные или субъектов Федерации) не вправе брать на себя ответственность за решения, касающиеся местных сообществ, если сами эти сообщества в состоянии компетентно решать свои проблемы.

Действительно, в статье 6 «Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» сказано, что «Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти».

Данное положение, по мнению многих экспертов, проистекает из понятия субсидиарности, констатируя, что местные условия и обстоятельства не только различны, но и изменяются с течением времени. Поэтому объем предоставляемых услуг, равно как и объем функций местных органов управления, должен соответствовать меняющимся потребностям и условиям, учитывать местные требования и пожелания.

Таким образом, в практике перераспределения полномочий и предметов ведения между субъектами Федерации и органами местного самоуправления положение с объемом функций (предметов ведения), исполняемых органами местного самоуправления дифференцируется по субъектам Федерации.

Но в России это совершенно не означает, что наполнение местного бюджета финансовыми средствами будет происходить на основе объема функций, который исполняет орган местного самоуправления.

Региональная бюрократия считает, что делегирование реальной власти и полномочий (а вместе с ними и финансовых ресурсов) на места приводит к утере контроля.

Идея субсидиарности достаточно хорошо работает в руках региональной и федеральной бюрократии, когда перераспределяются полномочия и соответствующие финансовые средства между Федерацией и субъектом Федерации, но перестает работать на уровне перераспределения полномочий между субъектом Федерации и местным самоуправлением.

Таким образом, можно сделать вывод, что идея субсидиарности как нормы права, отражающей готовность всех уровней власти делиться этой властью и полномочиями, таковой в России еще не стала.

На практике мы чаще всего наблюдаем как раз противоположенное - концентрацию власти на ее высших этажах с целью проведения решений выгодных и удобных прежде всего для тех, кто представляет эту власть в конкретных учреждениях.

В настоящее время с правовой точки зрения мы только находимся на пути к многоуровневой системе управления, признанию ее ценностей и отхода от принципа - все или ничего, характерного для властной вертикали советского периода и не предусматривающей необходимость согласования интересов разных уровней государственного и местного управления.

В лучшем случае сегодня мы имеем дело с административным рынком и бюрократическим торгом представителей разных уровней управления.

Пока в правовой рамке можно констатировать необходимость расширения культурного кругозора в вопросах государственного строительства и государственного управления посредством широкой

дискуссии по содержанию понятия субсидиарности, как основания для расширения кругозора политического, с целью создания дееспособного сложноорганизованного правового государства, основанного на гражданских ценностях.

Мы видим, что попытка заложить в законодательную базу принцип субсидиарности не получила логического развития и составляет серьезную проблему взаимодействия трех уровней управления в российском государстве. Отсутствие каких либо публичных принципов в распределении полномочий привело к разрушению коммуникативных процессов между регионами и городами. Сегодня трудно найти пример успешной кооперации между регионами в решении общих задач, процессы воспроизводства основных ресурсов практически разрушены. Естественное стремление к ассоциативности между регионами и муниципалитетами наталкивается на отсутствие необходимых полномочий и ресурсов для продуктивного взаимодействия. Центральные власти зачастую усматривают в ассоциативности сепаратистские тенденции и не поощряют этих процессов, опротивительно противопоставляясь природе жизни. Мы до сих пор ощущаем опасность в действиях, направленных на высвобождение из под опеки государства человеческих и пространственных ресурсов. Одновременно, мы точно знаем, что там, где нет кооперации, нет и деятельности.

ЧАСТЬ IV. ДОКУМЕНТЫ ПО ПРОСТРАНСТВЕННОМУ РАЗВИТИЮ

<http://kprpfo.chat.ru/pol.html>

Документ 1.

ПОЛОЖЕНИЕ О КОМИССИИ ПО ПРОСТРАНСТВЕННОМУ РАЗВИТИЮ

Утверждено Распоряжением Полномочного представителя
Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе

I. Общие положения

1. Комиссия по пространственному развитию Приволжского федерального округа (далее именуется Комиссия) является консультативным органом при Полномочном Представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе (далее именуется Полномочный представитель Президента Российской Федерации).

2. Комиссия в своей деятельности руководствуется Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, распоряжениями Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе и настоящим Положением.

3. Персональный состав Комиссии утверждается распоряжением Полномочного представителя Президента Российской Федерации. Члены Комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах.

II. Цель и задачи Комиссии по пространственному развитию Приволжского федерального округа

4. Целью деятельности Комиссии является проектно-аналитическое обеспечение деятельности Полномочного представителя Президента Российской Федерации при реализации им конституционных полномочий главы государства в пределах федерального округа в части решения проблем территориального, культурного, социального развития.

5. Основными задачами Комиссии являются:

- консультационное обеспечение деятельности Полномочного представителя Президента Российской Федерации по предмету деятельности Комиссии;
- подготовка материалов для доклада Президенту Российской Федерации в части проблем пространственного развития Приволжского федерального округа;

- содействие процессам формирования экспертного сообщества по проблемам пространственного развития Приволжского федерального округа.

III. Функции Комиссии по пространственному развитию Приволжского федерального округа

6. Комиссия для решения своих задач осуществляет следующие функции:

а) в части консультационного обеспечения деятельности Полномочного представителя Президента Российской Федерации:

- разрабатывает рекомендации и предложения по пространственному развитию Приволжского федерального округа;
- подготавливает проекты распоряжений Полномочного представителя Президента Российской Федерации по вопросам пространственного развития Приволжского федерального округа;
- представляет по поручению Полномочного представителя Президента Российской Федерации замечания, предложения и заключения по нормативным правовым актам, принимаемым представительными и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, касающихся проблем пространственного развития Приволжского федерального округа;

б) в части подготовки предложений и рекомендаций для Полномочного представителя Президента Российской Федерации:

- по вопросам организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам пространственного развития Приволжского федерального округа;
- по вопросам согласования проектов решений федеральных органов государственной власти, государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, касающихся пространственного развития федерального округа;
- осуществляет экспресс-анализ проектов и программ пространственного развития предпринимательских, профессиональных и общественных организаций;

в) в части проведения анализа и прогнозирования тенденций, определяющих пространственное развитие Приволжского федерального округа:

- организует сбор и анализ материалов при подготовке проектов докладов Полномочного представителя Президента Российской Федерации Президенту Российской Федерации в части проблем пространственного развития Приволжского федерального округа;
- проводит исследования по проблемам пространственного развития Приволжского федерального округа с привлечением заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также научных учреждений и организаций;
- организует по поручению Полномочного представителя Президента Российской Федерации совещания, научно-практические конференции и симпозиумы по вопросам пространственного развития;

7. В рамках реализации целей и задач в сфере пространственного развития Комиссия может осуществлять иные функции в соответствии с поручениями Полномочного представителя Президента Российской Федерации

IV. Обеспечение деятельности Комиссии по пространственному развитию Приволжского федерального округа

8. Организационно-техническое, информационное, документационное, материально-техническое и транспортное обеспечение деятельности Комиссии возлагается на Организационное управление Аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

9. Для осуществления своей деятельности Комиссия имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы и информацию от руководителей подразделений Аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, а также от федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц Приволжского федерального округа;

- пользоваться в установленном порядке базами данных и иными информационными ресурсами Аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе и федеральных органов исполнительной власти;
- привлекать специалистов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций и учреждений, а также ученых и специалистов;
- представлять по поручению Полномочного представителя Президента Российской Федерации интересы Приволжского федерального округа в части вопросов пространственного развития на отечественных и зарубежных научно-практических конференциях, семинарах и симпозиумах;
- проводить научные исследования в областях, относящихся к вопросам пространственного развития Приволжского федерального округа.

V. Руководство Комиссии по пространственному развитию Приволжского федерального округа

10. Руководство Комиссией осуществляют сопредседатели Комиссии, назначаемые и освобождаемые Полномочным представителем Президента Российской Федерации.

11. Заместитель председателя Комиссии и ответственный секретарь Комиссии назначаются и освобождаются Полномочным представителем Президента Российской Федерации.

12. Сопредседатели Комиссии осуществляют непосредственное руководство деятельностью и организацией работы Комиссии. Заседания Комиссии проводятся не реже одного раза в квартал.

13. В случае отсутствия сопредседателей заседания Комиссии проводит заместитель председателя Комиссии.

14. Ответственный секретарь Комиссии совместно со службой делопроизводства Аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе ведет делопроизводство Комиссии.

15. Доклады и материалы о работе Комиссии представляются сопредседателями или заместителем председателя Комиссии Полномочному представителю Президента Российской Федерации.

16. Ежеквартальный и перспективный планы работы Комиссии представляются Полномочному представителю Президента Российской Федерации не позднее чем за месяц до начала планируемого периода и утверждаются Полномочным представителем Президента Российской Федерации.

17. Сопредседателями или заместителем председателя Комиссии представляются Полномочному представителю Президента Российской Федерации предложения о командировании членов Комиссии для решения основных задач и целей, стоящих перед Комиссией, а также участия в конференциях и симпозиумах, в том числе и зарубежных, по тематике пространственного развития.

Документ 2.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

1. Основной тезис о пространственном развитии

Народно-хозяйственное планирование в советское время опиралось на стратегию и практику *размещения производительных сил*, в опоре на деятельность Совета по размещению производительных сил при Госплане СССР.

Госплан, а вместе с ним и сложившаяся система, занимавшаяся *пространственными параметрами развития* страны, разрушили, а новую не создали. И это в то время, когда Европейский Союз, основываясь на идеях европейского неофедерализма, продвигает на нашу территорию проект Большой, Расширенной Европы (до Урала). Связанная с этим проектом

концепция *пространственного развития* является следующим, важным шагом в продвижении стратегии устойчивого развития.

Основным инструментом пространственного развития является пространственное планирование, направленное на достижение более высокого уровня общественного согласия через развитие эффективных городских систем и транспортно-телекоммуникационных сетей, через возрождение депрессивных зон, укрепление региональной самобытности и многообразия местных сообществ.

Пространственное планирование является также важной областью приграничного сотрудничества, ведущего к возникновению зон приграничной и транснациональной солидарности.

Объединительный характер пространственного планирования открывает возможности для увязывания политических действий, связанных с различными отраслевыми стратегиями, с энергией развития мест, городов в первую очередь.

2. Федеральный округ и задача пространственного развития

Федеральный округ - новая рамка государственного управления соответствующая по масштабу задаче восстановления и обеспечения воспроизводства основных стратегических ресурсов страны.

В отличие от традиционной градостроительной доктрины, реализуемой в рамках субъекта федерации и муниципального образования, концепция пространственного развития предполагает сосредоточение внимания на функциональных, социальных, информационных связях между территориальными сообществами, не на умножении количеств как таковом, но на развитии качества. В рамках концепции пространственного развития должны быть получены ответы на ключевые вопросы:

- Как будет осуществляться последовательная экономическая интеграция и все более интенсивная кооперации между федеральным округом и другими заинтересованными сторонами - страной, регионом, муниципальным образованием;
- Как скоординировать роль региональной власти и местного самоуправления, нацелив их на осуществление ответственных функций в пространственном развитии;
- Как следует усиливать взаимоотношения с другими федеральными округами в рамках пространственного развития;
- В чем может состоять суть новой городской политики;
- Какова должна быть структурная промышленная политика в регионе, учитывающая сложившиеся системы расселения, культурный ландшафт, и кто будет ее координировать на территории ФО.

3. На что опирается идея пространственного развития?

Опорой для концепции пространственного развития является структура функционирования ландшафта, сформированного деятельностью десятков поколений людей. С учетом технологической отсталости большинства промышленных производств и агропромышленного комплекса, в роли основного ресурса пространственного развития рассматривается потенциал местных сообществ, потенциал кооперации институтов науки, образования, культуры, бизнеса и, в первую очередь, наиболее активных групп в составе этих институтов.

Поскольку такие институты развивались до настоящего времени в рамках региональных систем управления, на первый план выступает формирование информационной инфраструктуры, связывающей группы активности, разделяющие идеологию качественного развития страны.

4. Чему противостоит пространственное развитие как организационно-управленческий подход?

Концепция пространственного развития понуждает субъектов управления и экспертное сообщество сосредоточить внимание на совокупной трактовке ресурсов развития поселений и инфраструктуры, в отличие от традиционного градостроительного подхода, являющегося по существу отраслевым. В концепции пространственного развития индивидуальность каждого местного сообщества является краеугольным камнем для предпроектных исследований и для процесса программирования. В отличие от отраслевого подхода, концепция пространственного

развития имеет основанием системный, сетевой подход к выявлению и мобилизации ресурсов развития поселений, инфраструктуры страны в ее окружном измерении.

5. Повестка дня (Пространственное развитие в Приволжском федеральном округе)

Первоочередной задачей является выявление каркасов актуального и потенциального пространственного развития округа, отразившего в своей структуре все основные характеристики России.

А) Историческим каркасом округа являются бассейны Волги, в ее среднем течении, и Камы, однако формирование цепи равнинных водохранилищ обострило разобщенность лево- и правобережий, а упадок речного транспорта свел к минимуму коммуникационное значение водной системы округа. Оба обстоятельства способствовали относительному обособлению регионов округа с нежелательными или прямо разрушительными последствиями для экологии и хозяйственного комплекса.

Б) Значимым каркасом округа выступает перекрестье транспортных коммуникаций, идущих как с Запада на Восток Евразийского континента, так и с Севера на Юг России. Усиление связности регионов округа и магистралей, проходящих через их территории, имеет принципиальное значение, в первую очередь для развития окружного рынка труда.

В) На первый план внимания выдвигается система приграничных территорий, система границ, трактуемых как линейные контактные зоны. Во-первых, это протяженная зона государственной границы, разделяющей/связывающей Россию и Казахстан. Во-вторых, это протяженные зоны границ с сопредельными федеральными округами. Наконец, в-третьих, это границы между субъектами федерации, входящими в состав округа. Эти границы и в особенности особого рода граничные узлы, в которых сходятся три, а то и четыре региона, потенциально являются точками роста, тогда как к настоящему времени они выступают как зоны относительного затухания энергии развития, исходящей из региональных столиц и иных крупнейших городов.

Не менее важной задачей является отстройка реальной кооперации в масштабе округа между разобщенными социальными институтами управления, культуры, бизнеса, науки, проектирования. Относительная угнетенность активных сообществ в средних и малых городах под воздействием доминирующих крупнейших городов оказывает весомый тормозящий эффект в окружном масштабе.

Если принять во внимание наличие технической инфраструктуры и потенциально общую проблематику, то в ряд первоочередных задач необходимо включить установление кооперации между университетскими сообществами крупнейших городов и региональных столиц. Опыт показывает, что для такого рода интеграции недостаточно внутренней энергетики университетов. В соответствии с концепцией пространственного развития, роль такого агента с наибольшей эффективностью способны выполнять проекты.

Не менее значимо установление взаимодействия между локальными профессиональными корпорациями - муниципальных управленцев, лидеров общественного самоуправления, активных деятелей культуры. Все эти сообщества организуются отраслевым образом, тем самым отсутствует схема их взаимодействия; все они организуются региональным образом, и потому горизонтальные связи между сообществами различных субъектов федерации сведены к минимуму. И в этом случае проекты, настроенные на взаимодействие разных профессиональных сообществ, локализованных в нескольких регионах округа, выступают как инструмент установления горизонтальной коммуникации, а затем и преобразования ее в сетевую конструкцию.

Придание проектному жанру конструктивно-связующей функции нуждается в особой организационной работе Комиссии по пространственному развитию, осуществляемой в нескольких форматах.

6. Рейтинговое Агентство

Ведущая из функций агентства - подготовка методик и систем показателей для объективной оценки относительного уровня пространственного развития по регионам округа. Задача установления показателей отстраивается от принципов *практичности, реалистичности и нестандартности*. Выход агентства на самоокупаемость предполагает оказание целевых посреднических услуг как местным сообществам, нуждающимся в новейших технологиях и ноу-хау по широкому кругу проблем развития агрокомплекса, переработки, бизнеса, жилищно-коммунального хозяйства, так и

разрозненным научным и производственно-технологическим центрам России, нуждающимся в нахождении деловых партнеров для внедрения своих разработок. Дополнительная функция агентства - авторская разработка локальных проектов или консалтинговые услуги по локальным проектам, связанным с задачами пространственного развития местных сообществ.

7. Культурная столица округа

Конкурсный выбор культурной столицы округа на текущий год и координация усилий по предъявлению результатов культурной деятельности регионов в едином временном центре, используя состязательное начало, нацелено в первую очередь на усиление коммуникации между пока что слабо связанными регионами.

8. Клуб Пяти. Города миллионники. От агломераций к конгломерациям

Дефицит связей, информационного обмена между крупнейшими городскими центрами оказывает несомненный тормозящий эффект для развития округа, тогда как отстройка такого каркаса являет собой один из главных ресурсов ускорения этого развития. Сетевая проработка кооперации между крупнейшими городами округа и взаимоусиление интеллектуальных ресурсов, которыми обладает каждый из университетских центров, расположенных на его территории, становится ключевым ресурсом развития. Среди перспективных проблем сотрудничества - пути и формы реорганизации жилищно-коммунального хозяйства и строительной политики, технология активизации взаимодействия научно-проектных групп и деловых кругов.

9. Приволжская целина.

Особое место занимают проблемы, решение которых возможно только в окружном масштабе кооперации усилий между сопредельными регионами.

Восстановление и развитие природно-хозяйственного комплекса земель, примыкающих к акватории Чебоксарского водохранилища, или затопленных при его заполнении имеет все шансы приобрести ранг такой программы:

Эколого-экономический проект восстановления ландшафта, способный привлечь внимание и техническую поддержку мирового сообщества. Нахождение замещающих источников энергии и отработка путей энергосбережения в хозяйственном комплексе макрорегиона. Восстановление лугового хозяйства и организация эффективного животноводства на осушаемых территориях. Восстановление плодородия ныне залитых или подтопленных земель за счет применения эффективных технологий санации иловых осадков. Формирование системы сельскохозяйственных поселений на осушаемых землях, наряду с организацией экономической транспортной сети. Восстановление лесного хозяйства, нарушенного подтоплением обширных территорий, и создание высокоэффективной системы деревообработки и сопутствующих производств.

Процесс подготовки и обсуждения технического задания содержит в себе потенциал, способный сыграть роль триггера в решении проблемы равнинных водохранилищ, что, несомненно, станет одной из крупнейших задач страны в XXI веке.

10. Приграничные зоны развития

Долгосрочная цель регионального развития должна, похоже, изменить направления [в векторном смысле] развития, с тем, чтобы избежать дальнейшего обезлюдения сельских районов, межрегиональной миграции и перенаселения "ядер". Значительным потенциалом обладают некоторые периферийные районы: это туризм, который сейчас переживает бурный рост и является основным источником валюты для некоторых стран. Существуют возможности и для развития приграничных районов за счет приграничного сотрудничества.

Формирование федерального округа обретает дополнительный к контрольным функциям смысл только в том случае, если удастся обозначить и обустроить с концептуальной и организационной стороны те формы социально-экономических и социально-культурных действий, которые в принципе не могут быть отстроены при монополии регионального подхода к постановке задач пространственного развития.

Предусмотрена разработка серии мало масштабных пилотных проектов, каждый из которых охватывал бы локальный приграничный узел, потенциально сцепляющий два (в отдельных случаях три) соседних сельских района, периферийных для соседствующих субъектов федерации.

Именно прямая связь с землей и сельским хозяйством, а также расположенность, в большинстве случаев, на тупиковых оконечностях дорог с твердым покрытием делает города этого типа особо привлекательными в качестве пилотных.

Существенное значение имеет то, что именно федеральный округ оказывается в этом случае инициатором конструктивной поддержки не столько формального местного самоуправления, сколько непосредственно общественных сил.

Рассмотрение технических заданий на пилотные проекты намечено осуществить на заседании Комиссии по пространственному развитию в январе 2001 года.

Документ 3.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ РЕГИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ (СЕМАТ)

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ УСТОЙЧИВОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО КОНТИНЕНТА

**(Документ для Ганноверской Конференции,
Ганновер, 7-8 сентября 2000 г.)**

Предисловие

(1) Истекшее десятилетие засвидетельствовало наличие решающих исторических шагов к интеграции Европы, из чего следуют новые задачи и приоритеты Совета Европы. В представленных «Основополагающих принципах устойчивого пространственного развития Европейского континента», министры, ответственные за пространственное планирование в государствах-членах СЕ вносят свой вклад в стратегию социального единения. «Основополагающие принципы» подчеркивают территориальное измерение прав человека и демократии. Их цель заключается в определении мер политики пространственного развития, с помощью которой люди во всех государствах-членах СЕ могут достигать приемлемого уровня жизни. Это является необходимым предварительным условием стабильности демократических структур в регионах Европы.

(2) «Основополагающие принципы» базируются на положениях Европейской Хартии регионального/пространственного планирования (Торремолинская Хартия, 1983). Хартия вводит принципы национальных и европейских политик, разработанные в целях совершенствования пространственной организации Европы для входивших в нее в то время 22 государств-членов СЕ, а также для решения проблем, выходящих за рамки границ отдельных государств.

(3) В данный момент Европейский континент, представленный СЕ включает, с небольшими исключениями, 41 государство аналогично северной части Азиатского континента. Впервые почти все европейские государства были объединены для поддержания прав человека и демократии; СЕ получил континентальное значение. «Основополагающие принципы» отражают намерение активного участия всех регионов в процессе Европейской интеграции и демократизации. В этом отношении, должно быть быстро ликвидировано различие между «двумя Европами», то есть между старыми и новыми государствами-членами ЕС, включая их регионы.

(4) Европейский континент отличается определенным разнообразием. Выполнение принципов устойчивого развития, имеющих силу на всей территории Европы, должно быть организовано одинаково на национальных, региональных и местных уровнях. «Основополагающие принципы» защищают субсидиарность и принципы взаимности как предпосылки демократии и также как средства сохранения «единства в разнообразии», завещанные Европе ее историей и географией.

(5) «Основополагающие принципы» предлагают государствам-членам СЕ, включая их регионы и муниципалитеты, гибкую и стратегическую рамку действий по сотрудничеству. Кроме этого, они представляют видение или директиву устойчивого развития, адресованные различным политическим и социальным органам, работающим на различных уровнях в составе и вне правительств и администраций, которые своими действиями определяют наше будущее. Принятие подобных руководящих принципов основано на добровольном сотрудничестве. Они не являются юридически обязательными.

I. Вклад «Основополагающих принципов» в выполнение политики социального единства Совета Европы

(6) Европа возникла в 1989 году, после нескольких десятилетий политической разобщенности, в течение которых сильно различались не только экономические системы, но и все элементы организации общества. С тех пор демократическая Европа расширилась с 22-х до 41-го государства, таким образом, регион ЕС включает теперь 770 млн. жителей, представляющих почти 14 % от населения всего мира. С вхождением новых государств, экономические различия между государствами-членами СЕ увеличились. Валовый национальный продукт на душу населения (измеренный в соответствии с покупательной силой валют) составляет более 20 000 \$ США в 14 старых государствах- членах, в то время как в 11 новых государствах-членах он ниже 5000 \$ США. Рассмотренный в абсолютных сроках, ВВП Европы, который приближается к 9900 млрд. \$ США (1995), выше валового национального продукта государств, принадлежащих Североамериканской свободной торговой зоне NAFTA (7900 млрд. \$ США). Однако, выраженный относительно населения, он составляет 12 000 \$ США, что существенно ниже уровня NAFTA (20 000 \$ США). Он также выше уровня Меркосур (5000 \$ США) Латиноамериканской свободной торговой зоны.

(7) В ответ на эти различия в социальных условиях, главы государств и правительств на второй Встрече на высшем уровне Совета Европы в Страсбурге в октябре 1997 г. провозгласили, что «социальное согласие является одной из основных потребностей Большой Европы». Они проинструктировали Комитет Министров «определять социальную стратегию реагирования на вызовы в обществе». Политика пространственного развития должна обеспечить существенный вклад в достижение этой цели, действующей в пользу устойчивого и сбалансированного развития всех европейских регионов. Это также должно внести определенный вклад в укрепление демократических структур в Совете европейских регионов и в развитие международной конкурентоспособности Европы.

(8) «Основополагающие принципы» учитывают, в связи с концепцией «устойчивости», потребности всех жителей регионов Европы, без ущерба для фундаментальных прав будущих поколений. Они стремятся, в частности, при согласовании экономических и социальных требований, быть адекватными территориям с их экологическими и культурными функциями и содействовать, таким образом, их долгосрочному, крупномасштабному и сбалансированному пространственному развитию. Выполнение «Основополагающих принципов» требует тесного сотрудничества между пространственным планированием и секторными политиками, которые влияют на пространственные структуры в Европе (политика пространственного развития). «Основополагающие принципы» также принимают во внимание интернациональное сотрудничество на мировом уровне в контексте деятельности Комиссии по пространственному развитию ЕС.

(9) «Основополагающие принципы» учитывают заключения разнообразных документов Совета Европы. Это Европейская предварительная конвенция по трансграничному сотрудничеству между местными сообществами и властями, Торримолинская Хартия, аналитические документы Стратегии европейского регионального планирования, Европейская Хартия местного самоуправления, а также Проект Хартии регионального самоуправления.

В «Основополагающих принципах» принимаются во внимание «Перспективы европейского пространственного развития» ЕС (ESDP), Балтийская Повестка дня-XXI и существующие региональные стратегии развития отдельных областей Европы, такие как «Видение и Стратегии вокруг Балтийского моря» (VASAB); сотрудничество между 11 странами, «Структурная схема Бенилюкса» (3 страны) и «Стратегия объединенного пространственного развития Центральной, Адриатической и Дунайской Европы» (VISION PLANET) - 12 стран.

II. Политика пространственного развития в Европе: новые континентальные проблемы и перспективы

(10) Осознание континентального измерения Европы открывает новые перспективы для политики пространственного планирования и, вместе с тем, ставит перед ней новые проблемы. В мире, подчиненном к росту глобализации, Европейский континент должен поддерживать и усиливать свое экономическое преимущество. Определенный потенциал Европейского континента, который должен использоваться более эффективно, формируется в диапазоне составляющих Европу ландшафтов и культур, в результате развития взаимной поддержки и сотрудничества в различных регионах континента и возрастающей интеграции между Западной и Восточной, а также между Южной и Северной Европой.

1. Межконтинентальные отношения как стратегические элементы Европейского пространственного планирования

(11) Уникальность географического положения Европы определяется ненарушенной связью с Азией и почти 100 000 километровой береговой линией. Эта ситуация делает необходимым использование потенциала, определяемого сухопутными связями с Ближним и Дальним Востоком, и рассмотрение морского и океанического аспектов в развитии.

(12) Поскольку Азия является наиболее населенным континентом мира, а темпы ее экономического роста при неравномерном распределении их центров достаточно высоки, следует оптимально использовать потенциал сухопутного пути между восточными участниками СЕ (особенно Российской Федерации, приграничной Черному морю и Греции) и Ближним и Дальним Востоком. Это необходимо делать, в частности, через развитие торговых коридоров. Таким образом, восточная периферия Европы может стать центром организации сотрудничества и торговли между Европой и Азией. В этом контексте особое значение получает организация и развитие энергетических и транспортных сетей.

(13) Возрастает значение торговых потоков между Европой и новыми экономическими блоками, наподобие Меркосур, NAFTA и ASEAN в контексте экономической глобализации. Океаны рассматриваются в качестве важного ресурса будущих морских транспортировок, становящихся все более и более конкурентоспособными. Много прибрежных регионов и островов должны извлечь пользу из нового стимула, предлагаемого современной морской экономикой, развитие которой немислимо без действий, включающих новые морские технологии, эксплуатацию морских ресурсов и успешный международный туризм. Предпосылкой этому служит наличие в прибрежных областях континента динамических портов с эффективными связями с внутренними районами.

(14) Близость Европы к Северной Африке и быстрый прирост населения на южном побережье Средиземноморья – веские причины для укрепления сотрудничества и развития торгово-транспортных связей. В связи с этим должны быть приложены большие усилия к правильному использованию потенциалов Средиземноморского бассейна пространственно сбалансированным способом, в частности в областях экономики, туризма и развития природного и культурного наследия.

(15) Европа, кроме этого, сохраняет ведущее в мире положение в сфере международного туризма: в 1992 г ее посетили 290 млн. гостей и, согласно имеющимся прогнозам, до 2020 г. их число удвоится. При всех возможностях и рисках, международная инфраструктура туризма является, поэтому, стратегическим элементом пространственного развития Европы. Развитие туризма сосредоточивается в наиболее привлекательных, но одновременно и в большинстве своем загрязняемых и культурно уязвимых областях Европы. Это особенно актуально применительно к

прибрежным областям, прежде всего в Средиземноморье, островам, некоторым долинам, Альпам и другим горным цепям, а также ко многим природным областям, историческим городам и другим культурно- историческим объектам.

2. Разнообразие культур

(16) Европа отличается многообразием культур, с их региональными, национальными и международными спецификами, где 60 разных языков общения являются лишь одним из показателей этого многообразия. Культурные различия проявляются по-разному в языках, музыке, живописи, архитектуре и т. д., также как в экономике, строительстве, досуге и передвижении. Данные культуры формируются в значительной степени различиями ландшафтов, городов и способов расселения как это сложилось в наследии Европы. Такое разнообразие представляет неоценимый потенциал для устойчивого пространственного развития. Современные формы социального, экономического и технического развития не должны нивелировать разные культурные идентичности. Гранада Конвенция сохранения европейского архитектурного наследия (СЕ, 1985), Лавалетская Конвенция защиты археологического наследия (СЕ, 1992), Флорентийская Хартия защиты исторических парков и садов (ICOMOS-IFLA, 1981) составляют важные принципы по сохранению и развитию культурного наследия в контексте устойчивого пространственного развития.

3. Крупные Европейские регионы как основа взаимопомощи и сотрудничества

(17) Одним из следствий европейской интеграции стало образование больших регионов, простирающихся за пределы отдельных государств. В их число входит Европейский Союз, для которого Перспективы европейского пространственного развития (ESDP) определяют принципы пространственного развития и цели сотрудничества. Внутри ЕС существует, в свою очередь, ряд областей международного сотрудничества, таких как Альпы и регион Северного моря. В течение нескольких лет эти области были центрами такого сотрудничества, выдавая стремление к укреплению сбалансированного регионального развития. За пределами Евросоюза полностью или частично обозначились другие регионы межнационального сотрудничества, как, например, в регионах Балтийского моря, в Юго-восточной Европе, Дунайском и североевропейском Баренц-регионе.

(18) В контексте экономической интеграции и глобализации, стимулы экономического роста ведут также и к отрицательным воздействиям, в частности, на состояние окружающей среды и социальное единство. Риск существует, в особенности, в отношении новых государств-членов, в которых имеет место изоляция развивающихся территорий от столичных областей, что влечет за собой отлучение от процессов роста других территорий в пределах СЕ со своими городами и сельскими районами. Европа обладает потенциалом для реализации модели полицентричного развития, с множеством существенных областей роста, включая периферии, организованные как городские сети, которые могут создавать стимулы и необходимые внешнеэкономические масштабы для привлечения инвестиций. Полицентрическое развитие вносит вклад также в понижение влияния на окружающую среду и социальную напряженность. Простое репродуцирование модели «центр-периферия» в Европе является разрушительным как для центра, так и для периферий и не соответствует модели урегулирования исторического развития континента. Интеграция областей урегулирования в пределах больших регионов Европы необходима для стимулирования новых процессов роста в отдаленных частях Европы, что может способствовать долгосрочному укреплению городской структуры и конкурентоспособности.

(19) Относительно столичных областей и городов-ворот, через которые осуществляется коммуникация и торговля с иными континентальными потоками (например, городами с портами, аэропортами, торговыми ярмарками, культурными центрами), отмечается начало развития модели полицентрического обще-континентального роста. Такие города-ворота развивались в прошлом в западных и восточных прибрежных районах Европы, благодаря развитию городов-ворот восточноевропейской периферии в наше время появились новые транспортные и энергетические коридоры в Азию.

(20) Трансевропейская транспортная сеть Европейского Союза, Паневропейские Коридоры и Области и сеть TINA в странах-партнерах (основу составляют паневропейские коридоры) вместе обеспечивают каркас транспортной инфраструктуры Европы. Их приоритетом является связывание крупных столичных областей. Карта Паневропейской транспортной сети указывает приоритеты транспортной политики Европы, как это представлено решениями ЕС, в результате трех Паневропейских Конференций министров транспорта и работы группы, отвечающей за определение инфраструктурных потребностей в странах партнерах - [Оценка транспортных инфраструктурных потребностей (TINA)]. Представление Паневропейской транспортной сети, однако, есть лишь начальная точка создания настоящей Паневропейской транспортной политики, которая все более необходима при неблагоприятном уровне перегрузки движения, необходимости модернизации железнодорожных сетей во многих европейских регионах, утилизации экологического давления и продуктов водного сообщения, каботажного судоходства и морских маршрутов.

(21) В этом отношении, рост торговли между областями, которые являются географически отдаленными друг от друга, делает использование этих организации необходимым для развития транспортных систем. Когда наличествует выбор, альтернативные маршруты, особенно в соединении с используемыми в настоящее время формами транспортировки, могли бы оказаться конкурентоспособными на больших расстояниях.

4. Интеграция между старыми и новыми государствами-членами Совета Европы

(22) Экономическая интеграция между старыми и новыми государствами-членами СЕ значительно прогрессирует. Несмотря на уже достигнутое существенное продвижение в сближении, на пути к социальному единству в Европе все еще остаются немаловажные проблемы, происходящие, главным образом, из большого несоответствия в жизненном уровне между Восточной и Западной Европой (см. карту Социальное единство в Европе). Основные усилия должны быть приложены к улучшению инфраструктур, развитию границ, сельских и отсталых областей, и укреплению малых и средних городов. Политика должна быть направлена на рост, основанный на более тесной интеграции региональных и транспортных программ, на расширение сотрудничества с частным сектором, а также принимать во внимание рекомендации по защите окружающей среды для предотвращения негативных влияний. Развитие новых технологий связи также должно учитываться в деле интеграции старых и новых членов СЕ через увеличение обмена информацией и ноу-хау.

III. Специфика роли частного сектора в пространственном развитии

(23) Частные инвестиции - одна из движущих сил общества и, следовательно, пространственного развития. В соответствии с целями, предусмотренными перспективами развития и планированием безопасности, одна из главных задач политики пространственного развития заключается в обеспечении частных инвесторов. Кроме того, политика пространственного развития должна, вместе с соответствующими секторными программами, вносить вклад в увеличение привлекательности муниципалитетов и регионов для частных инвестиций на региональном и местном уровнях при совместимости с общественными интересами.

(24) Частное финансирование крупных проектов уже на ранней стадии должно быть согласовано с перспективами развития конкретного региона. Таким образом, большие проекты типа скоростных железных дорог вместе с их узловыми точками, разгрузочными центрами, аэропортами, конгресс- и конференц-центрами и т.д., когда они основаны на соответствующем долгосрочном пространственном планировании, могут сообщать динамизм экономическому развитию на окружающих территориях и вносить вклад в пространственно сбалансированное развитие. Соответствующие административные власти должны гарантировать, что множественные эффекты крупных проектов развития приносят пользу городам и муниципалитетам в окружающих областях. Политика пространственного развития призвана, таким образом, помогать уменьшению разрушительной конкуренции между местными властями, что, в свою очередь, определяет положительные эффекты для инвестиционного климата.

(25) Должна быть увеличена привлекательность многих европейских регионов для иностранных инвестиций. Тенденции прошлого десятилетия показывают, что иностранные инвестиции были неравноценно распределены по Европейскому континенту. В период 1994-96 гг., они были семь раз больше для старых членов ЕС, чем для новых, имеющих существенные инвестиционные потребности для модернизации своих пространственных структур и структур поселения.

(26) В связи с недостатком общественных финансов, доступных для покрытия потребностей общества, особенно относительно технической, социальной инфраструктур и услуг связи, необходимы частные инвестиции, способные внести большой вклад в достижение в будущем целей местного и регионального развития. Необходимо оказывать общественную поддержку частным партнерствам, которые развиваются в сферах, прежде ограниченных общественным сектором. Это в частности, различные элементы инфраструктуры и сферы обслуживания (транспорт, телекоммуникации, водное сообщение, здоровье, образование и т.д.), и уровень местного развития. В дополнение к частному капиталу, также должен более интенсивно использоваться опыт частного сектора в области руководства проектами. Общественно- частные партнерства должны рассматриваться во всех европейских регионах как дополнение к общественному сервису, что должно способствовать совершенствованию выполнения существенных здесь функций.

(27) Один из ключей к успеху общественно-частных партнерств - эффективная административная структура не только на национальном, но также и на региональном и местном уровнях. Должны быть сформированы структуры, управляющие и публичными и частными интересами, и осуществляющие соответствующий надзор за выполнением проектов. В связи с этим должны быть четко установлены договорные правила.

(28) В контексте регионально сбалансированного и устойчивого развития, жилищный сектор занимает особое место, в силу своей социальной функции, количественных показателей и многоаспектного влияния на экономику и рабочие места. Экономический рост и демографическое развитие во многом определяются изменением спроса на жилье в количественном, качественном и временном отношении.

(29) Строительство нового жилья, наряду с восстановлением и модернизацией существующего, является одним из самых сильных инвестиционных факторов в экономике, и в значительной степени финансируется частным сектором. Содействие арендному строительству жилья и развитию домашней собственности стимулирует мобилизацию частного капитала, в несколько раз превышающую количество субсидий. Содействие жилищному строительству является важным не только в аспекте расселения и местной политики, но также и в аспекте политики собственности. Последний аспект становится все более и более важным относительно результатов демографических изменений в связи финансовыми интересами людей старших возрастов.

IV. Принципы политики устойчивого планирования Европы

(30) Формулировка политики устойчивого пространственного развития для территории Совета Европы должна быть основана на следующих принципах сбалансированного жизнеспособного развития:

1. Продвижение территориального единства через сбалансированное социальное и экономическое развитие областей и улучшения конкурентоспособности

(31) Уместные с точки зрения пространственного развития решения и инвестиции должны базироваться на модели полицентричного развития Европы, ее национальных и региональных уровней. Это означает, что для привлечения экономических инвестиций должны быть усилены привлекательность столиц Европы и городов-ворот, а также структурно-слабые области. Это особенно важно в случае старых индустриальных территорий и сельских районов. В этом отношении, региональные и местные власти должны быть способны активно осуществить политику пространственного развития. Предпосылки пространственного существования демократически легитимированы территориальными властями, высоким стандартом административной практики и

прикладной политики, а также причастностью граждан и социальных групп к планированию пространственного развития.

2. Перспективное развитие, производимое урбанистическими средствами и улучшение отношений между городом и селом

(32) Должны развиваться городские системы, включая малые и средние города, и города сельских районов, в том числе в целях облегчения доступа к ним жителей страны. Создание и укрепление городских сетей увеличивают взаимозависимость этих городов и создают связи, способствуют их специализации, экономическому росту, а также несут выгоды через экономическое соревнование и поиск выходов из проблем.

(33) Сельско-городские партнерства играют все большую роль, в особенности, в сферах развития сетей общественного транспорта, поддержания жизни и разнообразия экономики сельских районов, увеличении производительности инфраструктур, развитии рекреационных областей для городских жителей, защиты и использования природного и культурного наследия. Условия эффективности отношений «город-село» - основа сотрудничества на основании равенства между местными властями.

3. Продвижение равных условий пространственной доступности

(34) Паневропейская транспортная сеть должна быть создана в минимальные сроки как предпосылка для обеспечения хорошей доступности в любой точке Европы. Соглашения по формированию сетей, заключенные ранее, вероятно, необходимо пересмотреть и дополнить с точки зрения пространственного развития.

(35) В целях достижения более сбалансированного развития на местах должны быть улучшены связи между малыми и средними городами, а также сельскими районами, главными центрами и транспортными коммуникациями, такими как железные дороги, автострады, порты, аэропорты или центры интерсвязи. Региональная достижимость должна также быть увеличена через устранение внутрирегиональных потерь связи. При рассмотрении роста потоков движения являются необходимыми объединительные стратегии, учитывающие на равном основании различные способы транспортировки и требования пространственного планирования. Уменьшение загрязнения окружающей среды железными дорогами, речным и морским водным транспортом оказывается в зоне особого внимания.

4. Улучшение доступа к информации и знаниям

(36) Появление информационного общества является в настоящее время самым важным феноменом изменения социума и его территориальной структуры. Специальное внимание должно быть уделено всем регионам в целях получения заключений о том, что доступ к информации не нарушен физическими и другими ограничениями. Следует совершенствовать телекоммуникационные сети. Тарифы не должны быть запретительными. На государственном и региональном уровнях необходимо оказывать поддержку интерфейсам между производителями информации и потенциальными пользователями: технопарками, институтами передачи и исследования технологии в учебных центрах, учреждениями онлайн-овых региональных баз данных, обслуживающих сферы наподобие туризма, для развития внешних связей регионов с менее благоприятными условиями и их взаимосвязей с мировой экономикой.

5. Сокращение ущерба, причиняемого окружающей среде

(37) Комплексное пространственное планирование позволяет предвосхищать и предотвращать экологические проблемы, которые могут возникать по причине, например, недостаточной согласованности отраслевых программ или решений на местах. В этой связи особое внимание следует уделять наиболее безопасным приемам ведения сельского и лесного хозяйства, внедрению «экологических» транспортных систем, возрождению депрессивных городских территорий и

восстановлению их среды обитания, а также среды районов, пострадавших от промышленного загрязнения.

6. Развитие и защита природных ресурсов и природного наследия

(38) Следует охранять и приумножать природные ресурсы, которые не только поддерживают баланс экосистем, но и обеспечивают привлекательность регионов, повышают их рекреационную ценность и качество жизни. В рамках политики устойчивого пространственного планирования должны быть приняты во внимание Конвенция по сохранению европейской природы и естественных сред обитания (1979), и Общеввропейская стратегия биологического и ландшафтного разнообразия.

(39) Пространственным планированием должны быть поддержаны комплексные стратегии использования водных ресурсов, включающие, среди прочего, охрану рек и водосборных бассейнов, контроль над сельским хозяйством в части ирригации и использования удобрений, очистку загрязненной воды и т.д. Транспортировка воды к отдаленным областям должна рассматриваться в тех случаях, когда местные ресурсы недостаточны или не могут быть использованы, и запас воды «на месте» был истощен. Для защиты качества питьевой воды из подземных источников необходимо гарантировать, чтобы любому расширению сетей водоснабжения сопутствовали эквивалентный рост систем канализации и очистки стоков и развитие средств их обслуживания.

(40) Пространственное планирование также заинтересовано в воссоздании экологических сетей. Специфическое внимание должно быть уделено уязвимым для загрязнения природным областям наподобие заболоченных земель, которые составляют часть таких сетей. Для достижения поставленных целей должны быть идентифицированы нуждающиеся в восстановлении различные экологические элементы, например полу-естественные районы, водные ресурсы, терапевтические климаты и индустриальные пустоши. Последовательное создание сети специальных областей сохранения в пределах Европейского Союза и стран-кандидатов, называемой Natura 2000, является одной из мер, способствующих этой цели. Совместно с работой Европейской Конференции министров окружающей среды (Окружающая среда для Европы), эти сети должны развиваться широко европейском масштабе.

7. Приумножение культурного наследия как фактор развития

(41) Увеличение местной и региональной привлекательности для инвесторов, туристов и населения становится важным вкладом в экономическое развитие и в укрепление региональной идентичности. Комплексное сохранение культурного достояния, определяемое как эволюционный метод, должно защищать достояние и обеспечивать его сохранность, одновременно удовлетворяя потребности современного общества. Многие страны имеют исторические памятники и сохраняют наследие различных школ искусства и моды, отраженных, например, в Маршруте Ренессанса, Маршрутах Реформации и Контр-реформации, Венецианском, Византийском, Оттоманском, Викингском маршрутах, маршрутах «Арт-нуво» и современного искусства. Предметом большой культурной программы может стать их выделение, и развитие подходов их сохранения, восстановления и использования. Таким же образом, ценное наследие, принадлежащее к европейской индустриальной и социальной истории, может быть включено в культурные маршруты и сохранено для будущих поколений. Под угрозой не только сохранение прошлого, но также и гармония и творческий потенциал в пространственных отношениях между современной архитектурой, городским дизайном и историческим наследием.

(42) Во многих государствах-членах СЕ, существуют объекты культурного и исторического наследия, которые в силу исторических событий, перемещений и изменений границ, принадлежат не одному, но нескольким народам и религиозным группам, некоторые из которых больше не проживают в данных регионах. Политика пространственного развития должна сохранять и уважать память каждой национальности и религиозной группы в развитии каждого из специфических аспектов культурного наследия.

7. Развитие энергетических ресурсов при поддержании безопасности

(43) Политика пространственного развития поощряет использование возобновляемых источников энергии как последовательных и природосообразных систем, завершающих создание общеевропейских энергетических и организации транспортировки нефти и газа из Каспийского региона и восточной России. Специальное внимание должно быть уделено развитию транспортировки нефти и газа в Европу из региона Каспийского моря и восточной части Российской Федерации.

(44) Ввиду высоких норм потребления энергии в экономиках некоторых стран, необходимо отдавать приоритет более эффективному использованию энергии и уже существующего оборудования. Следует увеличивать эффективность работы существующих тепловых электростанций в целях снижения загрязнения воздуха. Это также способствует уменьшению глобального потепления климата.

(45) Должна быть повышена безопасность старых атомных электростанций. Кроме того, на Европейском континенте находятся многочисленные атомные электростанции, окончание срока службы которых приходится на грядущие десятилетия. Районы, где они расположены, должны быть возвращены в прежнее состояние. Из этого следуют новые задачи политики пространственного развития.

8. Поддержка высококачественного, устойчивого туризма

(46) Политика пространственного развития стремится к использованию возможностей для развития туризма, в особенности в случаях неблагоприятных территорий. Необходимо считать приоритетным развитие форм высококачественного и стабилизированного туризма. По большому счету, необходимо знание условий экосистем и численности посетителей, которую может поддерживать регион, а также новых инструментов контроля (оценки пространственной совместимости). Формы мягкого туризма, хорошо приспособленные к местным и региональным условиям, могут поддерживать регионы с большими возможностями развития в будущем.

9. Ограничение воздействий природных бедствий

(47) Природные бедствия, такие как землетрясения, ураганы, наводнения, лавины и т.д. причиняют в Европе каждый год значительный ущерб с серьезными последствиями для жизни и здоровья людей, для экономики, структур поселений и ландшафтов. В контексте политики пространственного развития должны быть приняты предупреждающие меры, направленные на ограничение размеров ущерба и создание менее уязвимых структур поселения. Это также должно включать определенные меры в сфере землепользования и строительства.

V. Пространственное развитие в масштабе европейских территориальных категорий

(48) В дополнение к принципам, связанным с политикой устойчивого пространственного развития, предложены более детальные меры пространственного развития европейских культурных ландшафтов, также как специальные меры к достижению сбалансированного и устойчивого развития в индивидуальных территориальных категориях Европы. Эти области характеризуются высокой степенью разнообразия и частично накладываются друг на друга. Участники должны решить, какие и с какими приоритетами меры необходимо использовать в политике пространственного развития.

Культурные ландшафты

(49) Европу составляет множество культурных ландшафтов. Они являются существенной частью европейского наследия и «свидетелями» прошлых и настоящих отношений человека и окружающей среды. Изменения методов производства в сельском хозяйстве, лесоводстве, промышленности, градостроительстве, транспорте, инфраструктуре, туризме и рекреационных практиках ускоряют преобразование европейских культурных ландшафтов и могут также

оборачиваться понижением их качества. Это делает исключительно важными не только проблемы полу-естественных ландшафтов, но и всех типов культурных ландшафтов, и в особенности тех из них, которые являются существенным компонентом городской окружающей среды.

(50) Политика пространственного развития может способствовать защите, управлению и развитию ландшафтов посредством соответствующих мер, в особенности через организацию тесных взаимодействий между различными отдельными программами относительно их территориальных воздействий. Соответствующие меры в сфере защиты ландшафта могут включать:

- интеграцию развития ландшафтов в политику пространственного развития, также как в отдельные программы, в рамках тех связей с культурой, окружающей средой, сельским хозяйством, социальной и экономической политиками, которые производят прямые или косвенные влияния на развитие ландшафтов;
- выделение ландшафтов, анализ их характеристик, экосистемных возможностей, проблем и изменений; выявление и использование определителей качества ландшафтов;
- реализацию объединенной политики защиты, управления и развития ландшафтов;
- рассмотрение развития ландшафтов в международных программах;
- усиление международного, межнационального и межрегионального сотрудничества в области развития ландшафта, обмен опытом и вовлечение в научно-исследовательские исследования в специфических местных и региональных условиях;
- укрепление понимания между людьми, частными организациями и территориальными властями относительно ценности ландшафтов, их экономического значения, их развития, сохранения и возможного усовершенствования;
- интеграцию темы развития ландшафтов в программы обучения в различных дисциплинах; в междисциплинарные программы обучения.

Городские территории

(51) Для достижения целей полицентричного развития европейской структуры поселения, в дополнение к мерам по укреплению экономического потенциала предложены дополнительные меры, ориентированные на достижение устойчивого развития в городах и центрах. Они включают:

- развитие стратегий, адаптированных к местному контексту и ориентированных на управление эффектами экономического реструктурирования;
- управление расширением пространств городов (городское расширение): ограничение тенденции субурбанизации с помощью разработки более компактных форм развития малых и средних городов, развитие использования местосберегающих методов строительства, развитие строительства вблизи транспортных магистралей, поддержка внутренней политики городских областей по подъему качества жизни в городе, включая сохранение существующих экосистем и создание новых «зеленых» районов и биотопных структур;
- регенерация пустынных окрестностей и реализация объединенных действий социальных групп внутри городских структур, особенно в крупных центрах, где есть исключения в области социального развития;
- точное управление городскими экосистемами, особенно в отношении открытых и «зеленых» площадок, воды, энергии и отходов;
- развитие эффективных, и одновременно экологических видов общественного транспорта. Это должно способствовать устойчивости передвижения.
- создание органов планирования в составе местных властей отдельных городов и сообществ, для координации и выполнения соответствующих мер;
- сохранение и приумножение культурного наследия
- развитие городских сетей

(52) Перед лицом городов и центров новых государств-членов СЕ стоят особые проблемы, требующие решений: как, например, поддержать приватизацию жилья и обеспечить его наличие. Новые тенденции субурбанизации и сегрегации, происходящие из неудовлетворенного спроса владельцев собственности на площади, могут быть значительно скорректированы поддержкой строительства в агломерациях.

Сельские территории

(53) Для достижения независимого развития сельской местности в соответствии с ее жилищными, экономическими, региональными и естественными функциями, в дополнение к принятым предложены следующие меры:

- применение политики пространственного планирования в целях поддержания равновесия в разнообразии развития сельских областей (диверсификация возможностей трудоустройства, различия в сельскохозяйственном производстве, наличие лесов, туризма, мер по защите природы);
- сохранение и усовершенствование эндогенных ресурсов в сельских районах в целях разностороннего развития экономической основы, мобилизации местного населения и вовлечения в экономику;
- поощрение малых и средних городов выступать в качестве производителей услуг для своих сельских провинций и пунктов размещения малых и средних предприятий;
- содействие территориальной доступности сельских районов, в частности малых и средних городов, а также больших деревень;
- совершенствование условий жизни населения сельских районов и увеличение их привлекательности для всех групп населения, в частности молодого поколения и пенсионеров. Указанные меры требуют активной роли от сельскохозяйственных организаций и предприятий лесоводства в привлечении большего внимания к естественному и культурному наследию, устранении загрязнения окружающей среды и создании адекватной инфраструктуры и новых услуг, в особенности в сфере туризма;
- улучшение поставок и маркетинга высококачественных сельскохозяйственных продуктов, продуктов лесоводства и ремесленных изделий сельской местности;
- поощрение фермеров и лесоводов в приспособлении осуществляемой ими практики землепользования к местным условиям и содействию сохранению биологического разнообразия; в тех случаях, когда потребности сельского хозяйства вступают в противоречие с интересами охраны природы и сохранения характера ландшафта, может выплачиваться компенсация;
- поощрение создания занятости, требующей высокой квалификации как часть процесса экономической диверсификации, выход в развитии занятости за пределы сельскохозяйственной отрасли через использование новых информационных и коммуникационных технологий.

(54) Во многих странах СЕ большая часть населения все еще живет в сельской местности. Требуется эффективная политика развития села для предотвращения нежелательной миграции с этих территорий. Цель состоит в разностороннем развитии занятости на селе и создании новых сельско-городских партнерств. К этому добавляется внимание к обрабатывающим отраслям промышленности и другим источникам занятости, например туризму, который должен развиваться в частном секторе. Районы озер и архипелагов также сталкиваются с некоторыми проблемами и также нуждаются в кооперации и обмене опытом.

Горные регионы

(55) Горные области представляют исключительный потенциал для Европы и выполняют многочисленные экологические, экономические, социальные, культурные и сельскохозяйственные функции. Политика пространственного развития должна уделять специальное и пристальное внимание сохранению и развитию горных регионов. Парламентская Ассамблея и Конгресс местных и региональных властей Европы признают огромную важность горных регионов в контексте стратегии социального единства.

(56) Различные меры пространственного развития городских и сельских районов имеют силу и для горных регионов. Политика интеграции горных регионов должна стать частью общеевропейской политики пространственного развития, которая должна повлечь за собой меры экономического и социального развития, защиты и управления природными ресурсами и развитие местных традиций и культур. Необходимо также принимать во внимание тот факт, что горные регионы, несмотря на их разнообразие, которое должно быть сохраняемо и продвигаемо,

испытывают экономические, социальные и экологические проблемы вследствие специфических условий высоты, ландшафта и климата. Условия окружающей среды горных регионов представляют не только ограничения, но также и возможности для поселения, поэтому необходимо находить правильный баланс между экономическим и социальным развитием и защитой окружающей среды. Политика пространственного развития горных регионов должна также принимать во внимание пограничный характер некоторых областей и потребности осуществлять последовательную политику с обеих сторон границы. Зальцбургское Соглашение 1991 г. по защите Альп и Стратегия общеевропейского биологического и ландшафтного разнообразия содержат важные принципы для политики пространственного развития в горных регионах.

(57) Пространственное планирование, как координирующая деятельность, должно оказывать выгодное влияние на определенные состояния горных регионов в рамках различных отдельных программ, включая:

- экономические политики, которые должны развивать разнообразное и многоцелевое трудоустройство, ремесла и SME, а также сотрудничество между малыми предприятиями;
- развитие и усиление маркетинг сельского хозяйства и лесоводства за счет программ выпуска изделий высокого качества. Должны поддерживаться способствующие защите и развитию окружающей среды инициативы управления сельским хозяйством и лесоводством. Поощряются защита, развитие и устойчивое использование лесных угодий;
- создание и поддержку инициатив, способствующих развитию качества туризма, небезразличного к естественным, экономическим, условиям социального наследия и культурных сред горных регионов;
- поддержка инициатив содействия развитию качественного туризма, уважению национальных, экономических, социальных и культурных особенностей горных регионов;
- условия публичного сервиса без дискриминации горных регионов по сравнению с другими территориями;
- содействие развитию железнодорожного транспорта, в частности международных и межрегиональных перевозок;
- защиту, управление и поддержку почв, воды и воздуха, ландшафтов и заброшенных территорий, сохранение фауны, флоры и их обитателей;
- обслуживание и содействие идентичности населения горных районов, разнообразию и обогащению их культурного наследия.

Прибрежные и островные области

(58) Прибрежные районы в Европе - не только уникальные зоны природного наследия, но также и важные центры хозяйственной и торговой деятельности, площадки размещения промышленных и энергетических объектов, обрабатывающей промышленности, база для эксплуатации морских и подводных ресурсов, а также особо привлекательные места для туризма.

(59) Такой диапазон явлений в прибрежных районах может катализировать конфликты, поэтому для них необходима объединяющая и устойчивая политика пространственного развития, охватывающая не только прибрежную полосу, но также и внутренние территории таких регионов. Объединенное управление прибрежными областями ориентированно на взаимодействие между экономической активностью и социальными, средовыми практиками при пользовании природными ресурсами на прибрежных территориях и, следовательно, содействует процессу принятия решений по налогообложению инвестиций. Особенно важным в этом отношении является международное и межнациональное морское сотрудничество.

(60) Большинство островных регионов, в силу ограниченности ресурсов и доступа, сталкивается с дополнительными проблемами. Существует тесная связь между устойчивым развитием островных регионов и стратегиями их интеграции в интернациональные и европейские рынки, также как защитой местного своеобразия и удержанием баланса между экономическими влияниями, социальной справедливостью и защитой окружающей среды. Особенно важны следующие политические аспекты:

- диверсификация занятости через использование эндогенных ресурсов и развитие сервиса, в особенности на островах, зависимых от туризма. Уделение в этом контексте специального внимания формам постоянной работы;
- усовершенствование качества среды как стратегического элемента местного и регионального своеобразия, а также основы интернациональной конкуренции. В этом контексте внимание необходимо уделить промышленной активности прибрежных областей и связанным с этим экологическим влияниям трансграничного характера, в частности в Средиземноморье;
- развитие инновационных систем в области использования водных, энергетических и производственных ресурсов, принимая во внимание нехватку местных ресурсов так же как экологическую уязвимость;
- развитие транспортных связей островов с материком и другими островами.

Еврокоридоры

(61) Особую важность имеют импульсы, приданные местным и региональным экономикам инвестициями в транспортные Еврокоридоры («региональные стимулы»). С точки зрения пространственного планирования, это не должно рассматриваться исключительно в качестве элемента верхнего уровня транспортной инфраструктуры. Также должно учитываться их взаимодействие с городской инфраструктурой, региональными транспортными сетями и организацией защиты окружающей среды. Следовательно, главные транспортные проекты не должны начинаться без оценки их прямого и косвенного территориального воздействия. Должны осуществляться меры структурного планирования, для уменьшения любых отрицательных эффектов и развития положительных влияний на местном и региональном уровне. Такие меры включают пространственную и средовую оценку воздействия для разного рода планов, программ и проектов, координации региональной и центральной инфраструктур, крупномасштабных изменений ландшафта, работы по защите территорий или дорожных узлов, железнодорожных линий и судоходных водных путей в отдельном коридоре.

(62) Для пространственного планирования специальное значение имеют главные транспортные узлы, например, развязки автострад, крупные станции, аэропорты, грузовые центры или внутренние порты. Их воздействие простирается за пределы непосредственного окружения или одного конкретного региона. Еврокоридоры должны рассматриваться как нечто большее, чем просто транспортные коридоры. В будущем необходимым является рассмотрение вопросов взаимодействия транспорта и городской инфраструктуры с целью интеграции пространственного развития и транспортной политики. Существенные дополнительные выгоды в социальной, экологической и экономической сферах несет внимание к планам воздействия Еврокоридоров на пространственное развитие, то есть на городское, экономическое развитие и географические модели расселения.

Речные поймы и заливные луга

(63) Речные поймы и заливные луга представляют специфические проблемы пространственного планирования, поскольку они сконцентрированы на относительно узких полосах земли. Они характеризуются наличием полезных и высокоценных природных богатств (водные ресурсы, заболоченные земли с богатыми и сложными экосистемами и высококачественными ландшафтами), и наличием продуктов интенсивной и разнообразной человеческой активности: промышленных заводов и городов, транспортной инфраструктуры и маршрутов, энергетической системы, включая гидро- и атомные электростанции, карьерные разработки песка и гравия, регулирование водных курсов, дренажа, средства труда и досуга. Это также часто культурные ландшафты, формировавшиеся в ходе столетий и обладающие высоким экономическим и экологическим потенциалами. Работа политики пространственного развития по сокращению периодических наводнений, которые воздействует на множество европейских речных систем, пока еще слабо развивается. Внимание должно быть также уделено территориям речного дренажа. Таким образом может быть уменьшен экономический ущерб.

(64) Ожидаемые конфликты между различными функциями речных пойм разрешаются объединенной политикой пространственного развития. Следующие элементы наиболее важны:

- защита особенно уязвимых экосистем;

- более устойчивое использование водных систем в плане дренажа, специальное внимание к количеству воды, что соотносится проблемами водозадержания, инфильтрации и плотности грунта русел основных рек и их притоков;
- интеграция систем водопользования в пространственное планирование на различных уровнях;
- предотвращение наводнений посредством трансграничного и международного сотрудничества в деле объединенного и устойчивого развития речных бассейнов;
- ограничение роста городов в экологически ценных и потенциально затопляемых районах;
- разработка программ по защите ограниченного числа важнейших естественных или полунатуральных рек с выраженными природными компонентами, сохранившихся в Европе, и, в частности, в новых государствах-членах ЕС.

Сокращение милитаризованных территорий

(65) Глобализация экономики ведет к быстрому устареванию многих промышленных заводов в Европе и других местах и снижению ускорения развития на милитаризованных территориях. Развитие стратегии безопасности и сокращения военных сил сопровождается сокращением военных территорий на всем пространстве Европы. Задача политики пространственного развития состоит в реабилитации прежних промышленных и военных территорий и сделать их доступными для других пользователей, а также в ограничении использования ими новых земель, которые являются уязвимыми с экологической точки зрения. Меры политики пространственного развития в отношении урбанизированных районов также должны способствовать созданию привлекательных условий для инвесторов. Здесь должны применяться меры пространственного развития для городских территорий. Должно продвигаться экономическое разнообразие, в особенности:

- регенерация окружающей среды областей, поврежденных промышленным загрязнением;
- восстановления больших и малых городов в промышленных районах, особенно в части, касающейся предоставления услуг, очистки загрязненных заброшенных промышленных площадей и улучшения качества городской среды;
- переобучение и переквалификация безработных специалистов;
- развитие технополисов и технологических центров в целях продвижения технологического совершенствования и создания новых видов бизнеса, использующих передовые технологии;
- улучшение доступности информации и развитие информационных технологий и телекоммуникации;
- организация межрегионального и международного сотрудничества в целях преодоления изоляции и развития новых инициатив и импульсов роста.

Пограничные районы

(66) Трансграничное сотрудничество в области пространственного планирования было значительно развито в последние десятилетия между старыми государствами-членами Совета Европы благодаря действиям стран, регионов и местных властей. Трансграничное сотрудничество сегодня является особой проблемой для новых государств-членов, где границы на протяжении нескольких десятков лет оставались закрытыми, а приграничные районы маргинализировались. Развитие трансграничного сотрудничества~необходимое предварительное условие экономического развития пограничных районов и их политического и социального единства, поскольку по обе стороны границ часто проживают одни и те же меньшинства. За последнее время на континенте было образовано около 140 Еврорегионов, что является прецедентом в развитии трансграничной кооперации.

(67) Политика пространственного развития в пограничных районах и трансграничное сотрудничество включают объединяющее международное сближение в развитии форм трансграничных структурных схем и объединенных планов. Специальное внимание должно быть уделено:

- развитию трансграничного транспорта и телекоммуникационных инфраструктур и услуг;
- трансграничной охране и бережному использованию природных ресурсов (особенно в случае горных и прибрежных регионов, лесов и болот и т. д.);
- международному измерению в продвижении общественных и частных услуг;

- последовательному планированию трансграничных центров, городов и районов поселения этнических общин;
- организации трансграничных зон-рынков занятости;
- борьбе с последствиями загрязнения на международном уровне.

VI. Укрепление сотрудничества между государствами-членами Совета Европы и участия регионов, муниципалитетов и граждан

1. Формирование возможностей ориентированного на развитие пространственного планирования Европы

(68) Пространственное развитие - политическая задача сотрудничества и участия. «Основополагающие принципы» есть основание для оценки уместности проектов и мер, важных для политики пространственного развития относительно одновременно нескольких государств. Наибольшие различия в структуре и мерах в контексте политики пространственного развития заключаются в междисциплинарной интеграции и кооперации между соответствующими властями. Их функция в создании рамок межнациональных, межрегиональных и межлокальных решений. Необходимо избегать противоречий и расширять сотрудничество. Долгосрочные и крупномасштабные перспективы планирования, переходящие национальные границы, должны обеспечиваться полноценным предварительным заключением, которое может служить структурой рекомендаций для индивидуальных проектов и мер. Это особенно важно в отношении новых государств-членов СЕ, в которых в настоящее время развитие часто основано на местных проектах, которые еще не объединены общей рамкой развития и не обеспечены поддержкой граждан и местных властей.

2. Развитие общеевропейских усилий сотрудничества на основе «Основополагающих принципов»

(69) Различные европейские регионы уже обладают начальным опытом сотрудничества в области пространственного развития. Принятие «Перспектив европейского пространственного развития» (ESDP) было важным шагом, предпринятым государствами-членами ЕС ради будущего сотрудничества. Конференцией министров пространственного планирования (CEMAT) был рекомендован ряд мер, направленных на осуществление пространственного видения региона Балтийского моря (VASAB 2010). Проект VASAB 2010 Plus развивается от пространственного видения, базирующегося на опыте и новой информации, к программе действий по пространственному развитию региона. На этом пути выделяются программа Интеррег III В Инициатива Сообщества, рассчитанная на период 2000-2006 г. и ряд флагманских проектов. Тесное сотрудничество в области пространственного планирования также начинается в Центральном, Адриатическом, Дунайском и Юго-восточном регионах Европы (CADSES). Группой экспертов представлен справочный документ в виде доклада «Стратегии объединенного пространственного развития» (VISION PLANET). В среднесрочный период все государства-члены СЕ, и в частности государства, приграничные Черному морю и государства Кавказа, также как другие регионы Российской Федерации, должны быть вовлечены в межнациональное и межрегиональное сотрудничество.

(70) Должно укрепляться сотрудничество в области пространственного планирования между международными организациями, в частности учреждениями СЕ и ЕС. На Встрече Министров ЕС, ответственных за пространственное развитие в Тампере (Финляндия, октябрь 1999 г.), государства - члены ЕС и Европейская Комиссия выдвинули предложение по усилению политического и технического сотрудничества с странами-кандидатами и с соседними государствами - не членами ЕС. Положительная реакция должна последовать по этому предложению от всех государств-членов Совета Европы.

(71) В соответствии с существующими органами кооперации в области пространственного развития, желательно следовать шаг за шагом в развитии будущих действий сотрудничества, опираясь на уже созданные структуры такого сотрудничества и используя их опыт. Территории транснационального сотрудничества были основаны в контексте программы Интеррег ЕС, включающей большинство членов СЕ. Отобранные проекты направлены не только на осуществление Перспектив европейского пространственного развития (ESDP), но и «Основополагающих принципов».

(72) Пространственное развитие в третьих странах ЕС поддерживает через программы PHARE, TACIS, MEDA, SAPARD и ISPA. ЕС намеревается представить соответствующие предложения по координации программы Интеррег с данными программами в целях содействия межнациональному, межрегиональному и международному сотрудничеству между регионами ЕС и третьими странами.

(73) Подготовка регионализированной и сопоставительной пространственной информации, в особенности в новых государствах-членах СЕ, является особенно важным в качестве первого шага межнационального и международного сотрудничества. Это помогает формировать основания для сравнительных пространственных исследований и контроля пространственных тенденций в государствах-членах СЕ. Пространственное наблюдение должно быть ориентировано не только на количественные индикаторы, но также и на качественную информацию, в особенности касающуюся эндогенных ресурсов и потенциала регионов. Подход должен быть настолько прагматическим, насколько это возможно, и должен обеспечиваться технической организацией и небольшой группой экспертов в каждом государстве-члене ЕС. Исследования тенденций должны проводиться каждый год по ограниченному числу тем, и сопровождаться сравнительным синтезом результатов. ЕСЕ и Организация экономического сотрудничества и развития (OECD) уже выполнили важные работы, которые должны быть продолжены.

(74) Кроме того, проекты пространственного развития могут быть поддержаны международными финансовыми учреждениями: Мировым Банком, Советом Европейского Банка Развития, Европейским Банком Реконструкции и Развития и Европейским Инвестиционным Банком, которые должны быть более глубоко вовлечены в европейские действия по сотрудничеству в области пространственного развития.

Горизонтальное сотрудничество

(75) При определении проектов пространственного развития, особенно важно налаживать горизонтальное сотрудничество с секторными программами, проводящими существенные географические воздействия (например, транспортные, сельскохозяйственные и природоохранные программы). Для лучшей оценки крупномасштабных воздействий секторных решений в различных государствах-членах может применяться процедура «оценки пространственной совместимости» крупных инфраструктурных проектов. Специальная задача горизонтальной кооперации состоит в трансграничной координации проектов развития государств-членов, включающей участие региональных и местных властей.

(76) Горизонтальное сотрудничество, однако, не ограничено отдельными политиками, связанными с сектором инфраструктуры. Это касается также экономической, финансовой и социальной политик в целом. При подготовке решения в данных сферах должны быть приняты во внимание различные пространственные условия и территориальные воздействия, ожидаемые от конкретных программ и мер.

Вертикальное сотрудничество

(77) Сотрудничество между различными административными уровнями имеет особую важность для политики европейского пространственного развития. Оно должно быть организовано таким способом, который позволяет местным и региональным властям приспособить свои решения планирования к мерам более высокого уровня, в то время как национальные власти, в свою очередь,

приспосабливают свои решения к местному масштабу и проводимым на местах планам и проектам (принцип взаимности).

(78) В то время как национальные власти сосредоточены главным образом на проблемах международного, национального и межрегионального планов, региональный уровень ответственен, в сотрудничестве с местными властями и населением, за обеспечение устойчивого и последовательного пространственного развития. Все уровни действуют совместно исходя из задач устойчивого пространственного развития.

(79) Субсидиарность и принципы взаимности в политике пространственного развития могут работать только в том случае, если соответствующие установленные законом полномочия будут приданы региональному уровню. Региональные и местные власти несут, согласно Европейской Хартии местного самоуправления и Проекту Европейской Хартии регионального самоуправления, специальную ответственность в отношении политики пространственного развития.

(80) Правильное применение принципов subsidiarity и взаимности чрезвычайно важно для всех государств-членов Совета Европы. Хотя регионализация в прошлые десятилетия дала существенный прогресс в большинстве старых государств-членов СЕ, новые государства-члены только еще начинают учреждать соответствующие региональные органы. Ввиду географической поляризации экономического развития и возрастающих региональных различий во многих новых государствах-членах, укрепление регионального уровня политической и административной системы актуально для более устойчивой и регионально сбалансированной формы регионального развития.

(81) Необходимым является укрепление сотрудничества между регионами и городами старых и новых государств-членов Совета Европы, например, в форме региональных объединений. Новые государства-члены обладают хорошим опытом пространственного планирования и развития. Этот опыт, однако, еще ограничен в части использования рыночных эффектов от процессов пространственного развития, и проблем, выдвинутых транснациональным пространственным планированием и связанных с этим процедур координации. Обеспечение властей планирования Центральной и Восточной Европы ноу-хау и технической помощью должно быть систематическим и неотъемлемым в сотрудничестве между старыми и новыми государствами-членами. Приоритет в этой области отдается соответствующим программам обучения.

Эффективное участие общества в процессе пространственного планирования

(82) Уже 1983 г. Европейская Хартия регионального/пространственного планирования привлекла внимание к потребности в активном участии граждан в процессе пространственного планирования. Прошедшие с тех пор годы подтвердили эту потребность. Также стало необходимым участие в местных, региональных и меж региональных проектах, вовлечение европейского общества и социально-экономических агентов, в частности, через неправительственные организации (NGO). Их причастность на ранних стадиях процесса вносит вклад в увеличение возможностей процесса планирования и избежание непроизводительных инвестиций. Социальное согласие является важным не только для успеха местных и региональных инициатив; оно также создает активную среду для внешних инвесторов и агентов. Причастность молодого поколения к процессу планирования открывает возможности реализации интересов граждан в долгосрочном планировании их родного региона и эффективного творческого участия. Указанное является предпосылкой принятия гражданами единой «Европейской идеи».

Перспектива

(82) Европейская пространственная интеграция - результат продолжающегося процесса осуществления отдельных шагов, в котором необходимую роль играет сотрудничество государств-членов СЕ, их регионов и муниципалитетов. Как видение интегрированной Европы, «Основополагающие принципы» представляют собой документ политических рекомендаций по различным мерам пространственного развития и инициатив на Европейском континенте и, в особенности, в сфере межнационального и международного сотрудничества. Действия СЕМАТ по

пространственному развитию в пределах СЕ, относительно привлечения внимания к территориальному измерению демократии и социального единства, являются существенной предпосылкой гармоничной интеграции Европы. Принятие «Основополагающих принципов» облегчит общеевропейское сотрудничество, стремящееся к регионально сбалансированному и устойчивому развитию в Европе.

Документ 4.

ПЕРСПЕКТИВЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ European Spatial Development Perspective ESDP – (1997-1999)

Политика пространственного развития в целях сбалансированного и устойчивого развития территории ЕС. Что такое ESDP?

Важные политические цели ЕС, такие как создание конкурентоспособных возможностей занятости, обеспечение экономического и социального единства и сохранение природных ресурсов, не могут быть достигнуты отдельно на национальном или на европейском уровне. ESDP является политической структурой, ориентированной на улучшение сотрудничества на разных уровнях: между отдельными региональными политиками сообществ, между государствами-членами ЕС и их областями, регионами и городами. В рамках целостного видения Европейской территории, составленного государствами-членами ЕС и Европейской Комиссией, ESDP ставит цели и определяет выбор политик, которые внесут вклад в устойчивое развитие Европейского Союза. При отсутствии юридических полномочий, ESDP является (консультационной) структурой для планирования и крупномасштабных инвестиции частных и общественных субъектов, принимающих решения на местах. При этом соблюдается принцип субсидиарности, исключающий ущемление их соответствующих полномочий.

ESDP как процесс

ESDP является результатом политического и общественного обсуждения, продолжающегося более пяти лет, в которое вовлечены не только государства-члены ЕС и Европейская Комиссия, но, на ранних стадиях, также и парламенты, регионы, учреждения и группы, ответственные за пространственное развитие. Последние решения по ESDP приняты на неофициальной встрече Министров ЕС, ответственных за Пространственное планирование, 10-11 мая 1999 г. в Потсдаме, и отмечены как важный шаг в процессах европейской интеграции. ESDP отражает желание государств-членов достичь на местах наиболее сбалансированного и устойчивого развития ЕС. Каждая из стран принимает это во внимание и может включить Аспекты Европейского пространственного развития в свою национальную политику. В частности, власти Финляндии представили программу краткосрочного и среднесрочного применения ESDP, которая была подтверждена на неофициальной встрече Министров 4-5 октября 1999 г. в Тампере.

Что означает пространственное развитие на Европейском уровне? Внутренние границы ЕС все более и более теряют свой административный характер, так как Экономический и Денежно-кредитный Союзы вступили в силу. Более интенсивно развиваются отношения и связи между различными городами и областями государств-членов. Несмотря на развитие сотрудничества, многие регионы, города и местные сообщества продолжают конкурировать друг с другом. Также важен тот факт, что не все регионы Европы имеют в настоящее время одинаковые стартовые условия развития. Это затрудняет процессы экономического и социального единения в пределах ЕС.

Проекты, появляющиеся на региональном, национальном или уровне сообществ, и выполненные в отдельной стране могут иметь существенное воздействие на пространственную составляющую и структуру расселения не только на данной территории. В то же самое время,

проекты развития отдельных государств-членов не дополняют друг друга, если они не основаны на единых целях и задачах, согласованных совместно через ESDP.

ESDP стремится последовательно достигать наднационального сбалансированного пространственного развития территории ЕС и преследует три главных цели:

- укрепление экономического и социального единства;
- сохранение природных ресурсов и культурного наследия;
- обеспечение сбалансированной конкурентоспособности Европейской территории.

ЕС, таким образом, развивается от экономического Союза до Союза окружающей среды к социальному Союзу.

Каковы цели политики и деятельности ESDP?

Экономическая сила ЕС сконцентрирована в настоящее время в основном в области, называемой «большая пятерка» сформированной городами Лондон, Париж, Милан, Мюнхен и Гамбург. Другими словами: 50 % среднего валового национального продукта производится лишь на 20% территории ЕС. В то же самое время, имеется очень существенный потенциал развития в больших городах и регионах вне ведущих областей ЕС, что может быть использовано для развития Европы.

ESDP желает изменить эту текущую тенденцию в долгосрочном периоде для достижения более децентрализованного развития, и эта цель определяет выбор соответствующих политик (всего 60), которые должны применяться в пространственно дифференцированной манере, в зависимости от экономической, социальной и экологической ситуации в каждом специфическом случае. Они, например, могут включать:

- укрепление полицентрической и сбалансированной системы столичных областей и городских сетей, в целях улучшения координации структурной политики и политики трансевропейских сетей, также как улучшения связей между международными / национальными и региональными / местными транспортными сетями;
- развитие стратегической роли столичных областей и [городов-ворот] (города взаимобмена людьми, товарами и информацией с другими континентами, например, морские порты, города с международными аэропортами, международные финансовые центры). Специальное внимание должно быть уделено развитию периферийных областей ЕС;
- содействие различным стратегиям развития сельских районов, привязанных к их специфическим потенциалу и особенностям;
- содействие сотрудничеству между городом и селом с целью укрепления функциональных регионов;
- улучшение координации между политикой пространственного развития и транспортным и телекоммуникационным планированием;
- содействие межнациональному и межрегиональному сотрудничеству в создании объединенных стратегий использования водных ресурсов, особенно в засушливых областях, областях наводнений, а также в прибрежных регионах.

Как должны применяться ESDP?

ESDP содержит конкретные рекомендации, какие виды политик могут быть переведены в действие Сообществом, отдельными государствами-членами, а также городами и регионами.

Это включает:

- систематические и периодические обзоры пространственных воздействий политики Сообщества и создание схемы их дальнейшего развития;
- учреждение постоянной Европейской сети обсерваторий пространственного планирования (ESPON), включающей научно-исследовательские институты государств-членов;
- продолжение проектно-ориентированного межнационального сотрудничества в области пространственного развития в рамках программы Интеррег III;
- совершенствование пограничного сотрудничества, особенно на внешних границах ЕС, и, кроме того, создание общих пространственных концепций, постоянная пограничная координация всех существенных планов и мер на местах, подготовка пограничного регионального планирования и, где необходимо, использование земельного планирования, и создание соответствующего юридического основания на национальном уровне;

- создание таких условий, при которых цели политики ESDP будут учтены в национальном пространственном планировании, при специфическом понимании этого местными региональными властями и при учете европейских взаимосвязей и поправок;
- укрепление обмена региональными показателями влияний и создание механизма донесения национальных норм до всех государств-членов;
- рассмотрение концепций и проектов, нацеленных на устойчивое пространственное развитие в составлении с существующими региональными и местными Повестками дня-XXI.

Перспектива – куда мы идем?

Существующая версия документа ESDP уже принята во внимание в части перспектив будущего расширения Европейского Союза. ESDP, таким образом, создает возможности и структуру для близкого сотрудничества в области паневропейского пространственного развития между 15 государствами-членами ЕС, а также 26 странами Совета Европы.

Важным основанием для сотрудничества между Министрами, ответственными за пространственное планирование в ЕС и в других странах являются существующие программы сотрудничества в плане межнационального пространственного развития: программы Интеррег II С для Балтийского региона, и для Центральной Европы, Адриатики, Дуная и Юго-восточной Европы (CADSES). Регионы и города государств-членов ЕС, и Центрально- и Восточно-европейских стран уже работают над общими проектами, например, в целях развития сетей портов или новых концепций туризма.

Важно также, чтобы другие страны были включены в дальнейшее развитие ESDP.

Документ 5.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ о ландшафтах (ETS N 176)

Флоренция, 20 октября 2000 года

Преамбула

- Государства - члены Совета Европы, подписавшие настоящую Конвенцию,
- считая, 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 нуждами, 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;
 - отдавая себе отчет в том, что ландшафт способствует формированию местной культуры и что он является базовым компонентом европейского природного и культурного наследия, вносящим вклад в благосостояние людей и укрепление европейской идентичности;
 - признавая, что ландшафт является важной частью обеспечения качества жизни людей везде: в городских районах и сельской местности, в деградирующих районах и районах высокого качества, в районах, признанных районами исключительной красоты, и ординарных районах;
 - отмечая, что развитие сельского и лесного хозяйства, промышленного и горнодобывающего производства, а также регионального и городского планирования, транспорта, инфраструктур, туризма, отдыха и, 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 развитии ландшафтов;
 - полагая, что ландшафт является ключевым элементом 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 приграничного сотрудничества, в частности Конвенцию об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе (Берн, 19 сентября 1979 года), Конвенцию о защите архитектурного наследия в Европе (Гренада, 3 октября 1985 года), Европейскую конвенцию о защите археологического наследия (пересмотренную) (Валетта, 16 января 1992 года), Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадрид, 21 мая 1980 года) и дополнительные протоколы к ней, Европейскую хартию местного самоуправления (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 судебному разбирательству по природоохранным вопросам (Оргус, 25 июня 1998 года);
 - отдавая себе отчет в том, что качество и разнообразие европейских ландшафтов представляет собой общий ресурс и что важно сотрудничать в деле их охраны, управления и планирования;
 - стремясь заключить новый договор, посвященный исключительно охране, управлению и планированию всех европейских ландшафтов,
- договорились о нижеследующем:

Часть I. Общие положения

Статья 1. Определения

В целях Конвенции:

- а) "ландшафт" означает часть территории, в том смысле как она воспринимается таковой населением, отличительные черты которой являются результатом действия или взаимодействия природного и/или человеческого факторов;
- б) "ландшафтная политика" означает выражение компетентными публичными властями общих принципов, стратегии и ориентиров, позволяющих принимать особые меры по охране, управлению и планированию ландшафтов;
- с) "цель качественного ландшафта" означает, для конкретного ландшафта, определение компетентными публичными властями пожеланий населения в отношении характеристики окружающего его ландшафта;
- д) "охрана ландшафта" означает действия по сохранению и поддержанию наиболее значительных или характерных черт ландшафта, продиктованных его значимостью как наследия, которая вытекает из его естественной конфигурации и/или является результатом человеческой деятельности;
- е) "управление ландшафтом" означает действие, с точки зрения устойчивого развития, по обеспечению регулярного ухода за ландшафтом с тем, чтобы направлять и гармонизировать изменения, вызванные социальным, экономическим и экологическим развитием;
- ф) "планирование ландшафта" означает активные, нацеленные на перспективу действия по укреплению, восстановлению и созданию ландшафтов.

Статья 2. Сфера применения

С учетом положений статьи 15 настоящая Конвенция применяется ко всей территории Сторон и охватывает естественные уголья, сельскую, городскую и полугородскую местность. Конвенция касается суши, внутренних вод и морей. Она касается ландшафтов, которые могут считаться как уникальными, так и ординарными или деградировавшими.

Статья 3. Цели

Целями настоящей Конвенции являются содействие охране, управлению и планированию ландшафтов и организация европейского сотрудничества по проблематике ландшафтов.

Часть II. Национальные меры

Статья 4. Разделение ответственности

Каждая Сторона применяет настоящую Конвенцию, в частности статьи 5 и 6, в соответствии с собственным разделением полномочий властей, ее конституционными принципами и административным устройством и уважая принцип субсидиарности с учетом Европейской хартии местного самоуправления. Без отступления от положений настоящей Конвенции каждая Сторона гармонизирует ее имплементацию со своей политикой.

Статья 5. Общие меры

Каждая Сторона обязуется:

- a) признать ландшафты юридически как важнейший компонент окружения человека, выражение разнообразия общего человеческого культурного и природного наследия и основу идентичности человека;
- b) определить и осуществлять ландшафтную политику, направленную на охрану, управление и планирование ландшафтов путем принятия специальных мер, изложенных в статье 6;
- c) установить процедуры участия населения, местных и региональных властей и других заинтересованных сторон в определении 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 любую другую политику, которая может иметь прямое или косвенное воздействие на ландшафт.

Статья 6. Специальные меры

A. Привлечение внимания к ландшафтам. Каждая Сторона обязуется дополнительно привлекать внимание гражданского общества, частных организаций и публичных властей к значимости ландшафтов, их роли и изменениям в них.

B. Профессиональная подготовка и образование. Каждая Сторона обязуется развивать:

- a) подготовку специалистов по знанию ландшафтов и работе с ними;
- b) мультидисциплинарные учебные программы по ландшафтной политике, охране, управлению и планированию ландшафтов для профессиональных специалистов частного и государственного секторов и для заинтересованных ассоциаций;
- c) 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. При активном участии заинтересованных сторон, в соответствии с пунктом "c" статьи 5 и в целях улучшения знаний об их ландшафтах, каждая Сторона обязуется:

- a)
 - идентифицировать собственные ландшафты на всей своей территории;
 - проанализировать их характерные черты и динамическую силу и давление, трансформирующие их;
 - следить за изменениями 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 путем обменов опытом и методологией, организуемых между Сторонами на европейском уровне согласно статье 8.

D. Цели качественного ландшафта. Каждая Сторона обязуется определить цели качественного ландшафта для идентифицированных и классифицированных ландшафтов после консультаций с населением в соответствии с пунктом "c" статьи 5.

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

Часть 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 ландшафтных факторов.

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:

- а) оказывать друг другу техническую и научную помощь по вопросам ландшафта путем сбора и обмена опытом и результатами научных проектов;
- б) содействовать обмену специалистами по ландшафту, в частности в целях профессиональной подготовки и информации;
- в) обмениваться информацией по всем вопросам, затронутым положениями Конвенции.

Статья 9. Приграничные ландшафты

Стороны поощряют приграничное сотрудничество на местном и региональном уровнях и, в случае необходимости, разрабатывают и осуществляют совместные программы по ландшафту.

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 передает доклад о проделанной работе и о действии Конвенции Комитету министров Совета Европы.

3. Комитеты экспертов предлагают на рассмотрение Комитета министров критерии для награждения Премией Ландшафт Совета Европы и регламент этой премии.

Статья 11. Премия "Ландшафт" Совета Европы

1. Премия "Ландшафт" Совета Европы является наградой, которая может быть присуждена местным и региональным властям и созданным ими объединениям в качестве компонента ландшафтной политики Сторон настоящей Конвенции, политики или мер по охране, управлению и/или планированию их ландшафтов, которые показывают продолжительную эффективность и могут, таким образом, служить примером другим территориальным властям Европы. Награда может быть также присуждена неправительственным организациям, внесшим особо выдающийся вклад в охрану, управление или планирование ландшафтов.

2. Кандидатуры на Премию "Ландшафт" Совета Европы 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 совместно управляют соответствующим ландшафтом.

3. По предложению комитетов экспертов, упомянутых в статье 10, Комитет министров устанавливает и публикует критерии для награждения Премией "Ландшафт" Совета Европы, принимает соответствующий регламент и присуждает премию.

4. Присуждение Премии "Ландшафт" Совета Европы имеет целью поощрять ее лауреатов к обеспечению устойчивой охраны, управления и/или планирования соответствующих ландшафтных зон.

Часть 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 - членов Совета Европы заявили о своем согласии быть связанными Конвенцией в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. В отношении любого подписавшего Конвенцию государства, которое впоследствии заявляет 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, предусмотренным в пункте "d" статьи 20 Устава Совета Европы, и при единодушном 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 в любой более поздний срок 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 одобрение Комитету министров. После одобрения текста поправки Комитетом министров большинством, предусмотренным пунктом "d" статьи 20 Устава Совета Европы, и при единодушном 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 государства - члена Совета Европы проинформируют Генерального секретаря о ее принятии. Применительно к любой 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, которое подписало настоящую Конвенцию, и Европейское сообщество после того, как оно присоединится к ней, 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 одном экземпляре, который сдается на хранение в архив Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы препровождает заверенные копии каждому государству - члену Совета Европы и любому другому государству и Европейскому Сообществу, если им предложено присоединиться к настоящей Конвенции.

(Подписи)

ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО / ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

(Лимассол, 20 мая 1983 г.)

ПРЕДИСЛОВИЕ

6-ая Конференция европейских министров, ответственных за региональное планирование, проведенная в Торремолиносе в мае 1983 г. представляет собой веху в истории регионального / пространственного планирования на европейском уровне.

Основной момент Конференции состоял в принятии Европейской хартии регионального / пространственного планирования — первого руководства в области европейского пространственного планирования. Хартия с того времени в полном виде была включена Комитетом Министров Совета Европы в Рекомендации государствам-членам.

Вслед за Европейской хартией архитектурного наследия, Хартией Почв и Хартией Вод, провозглашенными недавно Советом Европы, Европейской хартией регионального планирования впервые определяются главные общеевропейские цели, которые должны лежать в основе политики пространственного планирования, усовершенствования качества жизни и организации человеческой активности в физическом пространстве Европы.

Данная Хартия служит дополнением к текстам общей области действий Совета Европы. Она стремится устанавливать руководящие принципы для национальной и европейской политик, которые вносят вклад в сбалансированное региональное развитие и предоставляют европейцам здоровую окружающую среду высокого качества.

Без сомнения может случиться, что Хартия будет иметь долгосрочное воздействие на европейское общество, придавая новый стимул европейскому сотрудничеству, увеличивая осознание общей идентичности и таким образом сообщая дополнительную энергию нашим усилиям к европейскому объединению.

Франц Карасек
Генеральный секретарь
Совета Европы

ПРЕАМБУЛА

Европейские министры, ответственные за региональное планирование, присутствовавшие на заседании 6-ой Сессии СЕМАТ, организованной под эгидой Совета Европы, полагают, что:

- региональное / пространственное планирование — важный инструмент в развитии европейского общества и что интенсификация международного сотрудничества в этой области представляет существенный вклад в усиление европейской идентичности;
- сотрудничество в этой сфере требует анализа национальных, региональных и местных концепций развития с целью принятия общих принципов, разрабатываемых, в частности, для снижения региональных различий и достижения более глубокого понимания в использовании и организации пространства, распределения действий, защиты окружающей среды и улучшения качества жизни;
- глубокие изменения, происшедшие в экономических и социальных структурах стран Европы и отношениях с другими частями мира, требуют критического рассмотрения принципов, управляющих организацией пространства, избежания их определения исключительно краткосрочными экономическими целями без учета социальных, культурных аспектов и аспектов окружающей среды;
- цели регионального / пространственного планирования нуждаются в новых критериях для ориентации и использования технического прогресса, в соответствии с экономическими и социальными требованиями;

- всем гражданам Европы необходимо предоставить возможность участвовать, в соответствующей установленном порядке, в представлении и применении мер регионального / пространственного планирования;

Примите эту Хартию

и представьте ее населению, а также лицам, принимающим политические решения на местном, региональном, национальном и международном уровнях.

КОНЦЕПЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО / ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Региональное / пространственное планирование придает географическое выражение экономической, социальной, культурной и экологической политикам общества.

В то же самое время, это — научная дисциплина, административная техника и политика развития как междисциплинарный и всесторонний подход, направленный на сбалансированное региональное развитие и физическую организацию пространства согласно общей стратегии.

Его европейское измерение

Региональное / пространственное планирование вносит вклад в улучшение пространственной организации Европы и в нахождение решений по проблемам, которые локализуются за пределами национальных структур и, таким образом, стремится формировать чувство общей идентичности, с вниманием к связям Север—Юг и Восток—Запад.

Его характеристики

Человек и его благосостояние, также как его взаимодействие с окружающей средой — центральная забота регионального / пространственного планирования; его цель состоит в обеспечении каждого индивидуума окружающей средой и качеством жизни, способствующей развитию его индивидуальности в среде, взятой в человеческом масштабе.

Региональное / пространственное планирование должно быть демократическим, всесторонним, функциональным и долгосрочно ориентированным.

демократическое

оно должно проводиться таким образом, чтобы гарантировать участие заинтересованных людей и их политических представителей

всестороннее

оно должно гарантировать координацию различных отраслевых политик и объединять их в целостном подходе

функциональное

необходимо принимать во внимание существование регионального сознания, основанного на традиционных ценностях, культуре и интересах, иногда переходящими административные и территориальные границы, в то же время принимать во внимание установленные особенности различных стран

долгосрочно ориентированное

оно должно анализировать и учитывать долгосрочные тенденции и развитие экономических, социальных, культурных, экологических и средовых явлений и изменений

Его действие

Региональное / пространственное планирование должно учитывать существование множества индивидуальных и институционализированных принимающих решение субъектов, которые влияют на организацию пространства, неопределенность всех прогнозирующих исследований, рыночные влияния, специальные особенности административных систем и отличающиеся социально-экономические и средовые условия.

Однако необходимо стремиться регулировать данные влияния наиболее гармоничным способом.

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ

Региональное / пространственное планирование стремится в одно и то же время достигать следующего:

Сбалансированное социально-экономическое развитие регионов

Учитывая экономические процессы, влияющие на Европу в целом, специфические региональные характеристики и важную роль осей развития и сетей связей, необходимо управлять ростом тех регионов, которые перенаселены или развиваются слишком быстро; поощрять развитие отсталых областей, поддерживать или приспособливать инфраструктуры, необходимые для стимулирования экономического восстановления в областях спада, или находящихся под угрозой серьезных проблем занятости, особенно от перемещения на европейском уровне трудовых ресурсов. Периферийные области, имеющие особые требования и структурный потенциал для социально-экономического перераспределения, должны быть лучше связаны с индустриальным и экономическим центром Европы.

Улучшение качества жизни

Поощряется улучшение качества повседневной жизни, в отношении жилья, работы, культуры, досуга или связей человеческих сообществ, и повышение благосостояния каждого индивидуума путем создания рабочих мест и удовлетворения экономических, социальных и культурных запросов, которые отвечают стремлениям различных слоев населения, и располагать их в местах, где пользование будет оптимальным.

Ответственное управление природными ресурсами и защита окружающей среды

Продвигать стратегии минимизации конфликтов между возрастающим спросом на природные ресурсы и потребностью сохранять их, стремится гарантировать ответственное управление окружающей средой, ресурсами земли, подпочвы, воздуха, воды, ресурсов энергии, фауны и флоры, обращая особое внимание на области природных красот и на культурное и архитектурное наследие.

Рациональное использование земли

При преследовании определенных выше целей, затрагиваются, в частности, вопросы местоположения, организации и развития крупных городских и индустриальных комплексов, ведущих инфраструктур, и защиты сельскохозяйственных и лесных земель. Каждая политика регионального / пространственного планирования должна обязательно сопровождаться политикой использования земли для того, чтобы сделать возможным достижение целей, являющихся общественными интересами.

ДОСТИЖЕНИЕ ЦЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНОГО / ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Достижение целей регионального / пространственного планирования по существу политический вопрос. Множество частных и общественных органов вносят своими действиями вклад в развитие и изменение организации пространства. Региональное / пространственное планирование отражает требование междисциплинарной интеграции, координации и сотрудничества между вовлеченными властями.

Стремление к координации между различными отраслями

Усилия по координации касаются главным образом распределения населения, экономических действий, среды обитания, средств общественного обслуживания, обеспечения энергией, транспорта, водоснабжения и очистки, шумоподавления и утилизации, защиты окружающей среды и естественных, исторических, культурных активов и ресурсов.

Содействие координации и сотрудничеству между различными уровнями принятия решения и выравнивания финансовых возможностей

Различные власти, вовлеченные в политику регионального / пространственного планирования, должны получить возможность принимать и выполнять решения, а также адекватные финансовые средства. В целях обеспечения оптимальной координации между местными, региональными, национальными и европейским уровнями, что также касается трансграничного сотрудничества, их действия должны всегда учитывать любые меры, представленные или запланированные на уровне, находящемся выше или ниже их собственного, и, следовательно, они должны регулярно информировать друг друга.

На местном уровне: координация планов развития местной власти, с вниманием к существенным интересам регионального и национального планирования.

На региональном уровне: уровень, наиболее подходящий для выполнения политики регионального / пространственного планирования, непосредственной координации между региональными и местными и национальными властями, а также между регионами соседних стран

На национальном уровне: координация различных политик регионального / пространственного планирования и региональных мер помощи, а также гармонизация национальных и региональных целей.

На европейском уровне: координация политики регионального / пространственного планирования для достижения целей европейского значения и целостного сбалансированного развития.

Общественное участие

Любая политика регионального / пространственного планирования, на любом уровне должна быть основана на активном участии граждан. Необходимо, чтобы граждане были четко и всесторонним образом информированы на всех стадиях процесса планирования и в соответствии с установленными порядками и процедурами.

УКРЕПЛЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Европейская Конференция Министров, ответственных за региональное планирование (СЕМАТ) составляет идеальный политический инструмент для сотрудничества и инициатив на европейском уровне.

Это усиливает связи с органами Совета Европы и Европейского Сообщества, а также с соответствующими межправительственными организациями. Конференция представляет регулярные доклады о достигнутых результатах в европейском сотрудничестве в данной сфере Парламентскому Собранию и постоянной Конференции местных и региональных властей Европы.

Помимо организации и усиления политического сотрудничества между государствами, это поможет сотрудничеству в главных областях технического планирования, таких как прогнозирование долгосрочных действий, региональная статистика, картография и терминология. Важно получить научные, административные, технические и финансовые инструменты, необходимые для достижения целей, составляющих, в частности, европейскую региональную концепцию планирования.

* * *

Министры просят все учреждения, администрации и организации, имеющие дело с региональными проблемами планирования, соотносить свою работу с содержанием Хартии.

Хартия может быть пересмотрена с целью приспособления к потребностям европейского общества.

Министры ручаются рекомендовать соответствующим правительствам то, что принципы и цели, сформулированные в Хартии, должны учитываться и продвигать международное сотрудничество с целью достижения настоящего европейского планирования.

ПРИЛОЖЕНИЕ: СПЕЦИАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ

Все принципы, обозначенные в данной Хартии, уже имеют развитие в работе Европейской Конференции министров, ответственных за региональное планирование в сельском, городском, пограничном, горном и прибрежном и островном аспектах.

Сельские районы играют важнейшую роль прежде всего из-за сельскохозяйственной функции. Необходимо создавать приемлемые условия жизни в сельской местности, что касается всех экономических, социальных, культурных и экологических аспектов, а также инфраструктур и благ, учитывая различия между слаборазвитыми, периферийными сельскими районами и районами, близкими к крупным городам.

Должно приниматься во внимание развитие в таких областях городской системы, социальных, экономических и транспортных структур во всех сферах, в своих специфических функциях и при сохранении и управлении естественным ландшафтом.

Городские области вносят большой вклад в развитие Европы и обычно создают проблему управления их ростом.

Сбалансированная городская структура требует систематического выполнения планов использования земли и применения руководящих принципов развития экономических действий ради улучшения условий жизни горожан.

Специальное внимание должно быть уделено улучшению условий жизни, развитию общественного транспорта и всем мерам, которые снижают чрезмерное перемещение населения из городских центров на периферию.

Восстановление архитектурного наследия, памятников и участков должно стать неотъемлемой задачей всех городов и планирующей политики страны.

Области границ более, нежели все другие, нуждаются в политике согласования между государствами. Цель такой политики состоит в том, чтобы открывать границы и увеличивать трансграничные консультации, сотрудничество и объединенное использование возможностей инфраструктуры обслуживания. Государства должны облегчать прямые контакты между регионами и территориями, заинтересованными в соответствии с Европейской Рамочной Конвенцией по трансграничному сотрудничеству между территориальными властями, в продвижении все более и более тесных контактов между заинтересованными поселениями.

В районах границ любой проект, который может иметь вредные последствия для окружающей среды соседних стран, должен быть реализуем после предварительных консультаций этих государств.

Горные районы: ввиду важности выполняемых этими областями экологических, экономических, социальных, культурных и сельскохозяйственных задач, и их ценности как хранилища природных ресурсов, а также и множества ограничений в сферах деятельности, политика пространственного управления должна вырабатывать специальные подходящие рекомендации по сохранению и развитию горных районов.

Области со структурными слабостями в условиях проживания и труда не достигли прогресса по историческим причинам, или отстали благодаря изменениям их экономической основы, и требуют специальной помощи, соотнесенной с особенностями, которые существуют в условиях жизни и труда в разных государствах.

Области спада: определенная политика должна быть развита в пользу областей, в которых экономическая деятельность сильно замедлилась после индустриального реструктурирования и старения их инфраструктуры и промышленного оборудования, очень часто моноструктурированного. Эта ситуация усугубляется всемирным соревнованием, последовавшим за новым международным разделением труда.

Прибрежные области и острова: развитие массового туризма и транспорта в Европе и индустриализация прибрежных областей, островов и моря, требует определенной политики для таких территорий, чтобы обеспечить их сбалансированное развитие и управлять урбанизацией, имея в виду требования сохранения окружающей среды и региональных характеристик. Необходимо учитывать особую роль и функции прибрежных областей в морских связях и возможностях развития морского транспорта.

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (Проект)

Концепция государственной миграционной политики (далее именуется - Концепция) представляет собой систему основных принципов и приоритетов федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования миграционных процессов, а также механизмы и формы их реализации.

Концепция учитывает основные положения Комплексного плана мероприятий по регулированию миграционных процессов в Российской Федерации в 1998-2000 годах и Федеральной миграционной программы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. N1668 "О Федеральной миграционной программе".

Концепция исходит из реалий политического и социально-экономического положения государства, которые на ближайшую перспективу будут являться ограничителями системы регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Концепция определяет основы государственной миграционной политики с учетом общегосударственных интересов, интересов субъектов Федерации на основе соблюдения основополагающих прав и свобод человека и гражданина.

Государственная миграционная политика Российской Федерации основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, положениях Конституции Российской Федерации и выражается в федеральных законах и нормативных правовых актах, законах и нормативных правовых актах субъектов Федерации, договорах и соглашениях между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Концепция отражает основные положения действующих правовых актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства и Федерального Собрания), а также других основных документов в данной области государственной политики или имеющих к ней непосредственное отношение. Она также учитывает опыт миграционной политики ряда зарубежных государств.

Концепция призвана стать ориентиром для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации. В Концепции используются следующие основные понятия и термины:

1. Миграция - перемещения по различным причинам людей через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства.
2. Эмиграция - выезд граждан за границу своего государства в целях постоянного или временного изменения места жительства.
3. Иммиграция - въезд иностранных граждан в страну на постоянное или временное проживание.
4. Вынужденная миграция - перемещения людей с целью поиска убежища. Субъектами вынужденной миграции на территории Российской Федерации являются:
 3. вынужденные переселенцы - граждане Российской Федерации, получившие статус вынужденного переселенца на основании Закона РФ "О вынужденных переселенцах";
 - внутренние перемещенные лица - граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на ее территории, вынужденно покинувшие места своего постоянного проживания в результате межнациональных конфликтов, не имеющие статус вынужденного переселенца, но подпадающие под действие постановлений Правительства Российской Федерации, связанных с урегулированием этих конфликтов;
 - беженцы - лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, получившие статус беженца на основании Закона РФ "О беженцах";
 - лица, получившие статус временного убежища на основании Закона РФ "О беженцах".

5. Внешняя трудовая миграция - добровольные перемещения на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности.
 4. Субъектами внешней трудовой миграции (трудоустроенными-мигрантами) являются лица, которые занимались, занимаются или будут заниматься оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, гражданами которого они не являются.
 6. Незаконная миграция - въезд в Российскую Федерацию, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации.
- Субъектами незаконной миграции являются:
- эмигранты неконтролируемые - граждане Российской Федерации, выезжающие через территории государств - республик бывшего СССР в другие иностранные государства;
 - эмигранты нелегальные - граждане Российской Федерации, нелегально пересекающие государственную границу Российской Федерации;
 - иммигранты незаконные, к которым относятся:
 - иностранные граждане и лица без гражданства, въезжающие по недействительным документам или без документов в Российскую Федерацию;
 - иностранные граждане и лица без гражданства, объявленная цель въезда которых не соответствует их намерениям;
 - иностранные граждане и лица без гражданства, прибывающие в Россию нелегально.
7. Система иммиграционного контроля - осуществляемый ФМС России и ее территориальными органами во взаимодействии с соответствующими федеральными органами исполнительной власти (ФПС России, ФСБ России, МВД России, ГТК России) комплекс мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, и определяющая его законодательная база.
 8. Миграционная программа (региональная) - программа, разрабатываемая субъектами Российской Федерации для реализации государственной миграционной политики на территории субъекта Российской Федерации, включающая мероприятия по преодолению негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, по комплексному обустройству и адаптации мигрантов с целью социально-экономического развития региона.

I. ОЦЕНКА СИТУАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВ ЕЕ РАЗВИТИЯ

Особенности развития миграционной ситуации в Российской Федерации в последнее десятилетие обусловлены политическими и социально-экономическими переменами, имевшими место на всем постсоветском пространстве после распада СССР.

Основными слагаемыми новой миграционной ситуации в России стали:

1. Нестабильность ряда новых независимых государств, отсутствие в них гарантий безопасности, внутренние и межгосударственные конфликты, бытовой национализм и нетерпимость, возрастающие межэтническая разобщенность, стимулирующие массовый приток вынужденных мигрантов в Россию. Несмотря на сокращение в последние годы масштабов вынужденной миграции в Россию, решение вызванных ею проблем обречено быть растянутым на многие годы.
2. Продолжающаяся иммиграция в Россию русских, представителей других коренных народов Российской Федерации, составившая в последние годы несколько миллионов человек.
3. Эмиграция в страны старого зарубежья на постоянное место жительства, носящая в значительной степени этнический характер;
4. Иммиграция в Россию выходцев из стран третьего мира с нестабильной общественно-политической обстановкой, возникшая в последние годы в связи с "прозрачностью" российских границ со странами СНГ, отсутствием законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан в России, и носящая преимущественно незаконный характер. Значительное

число иммигрантов рассматривают Россию как трамплин для движения на Запад, но часть из них ориентирована на длительное проживание в стране.

5. Интеграция России в международный рынок труда сопровождается развитием процессов внешней трудовой миграции, составной частью которой является привлечение в Россию иностранной рабочей силы и направление российских граждан на работу за границу. Наиболее острой проблемой внешней трудовой миграции является проблема нелегального импорта рабочей силы, прежде всего - из государств-участников СНГ. В связи с чем в ближайшей перспективе задачи предупреждения и пресечения нелегальной трудовой миграции, а также контроля за соблюдением прав трудящихся мигрантов остаются в ряду наиболее актуальных.

6. Массовые миграции по социально-экономическим мотивам из государств Закавказья, Украины и других стран постсоветского пространства в связи с резким ухудшением в них социально-экономической ситуации, формирование "новых диаспор" из представителей титульных национальностей этих государств.

7. Произошедшая в последние годы смена генерального направления миграционных потоков, выразившаяся в выезде населения из регионов Севера и Востока страны, до этого многие десятилетия притягивающих переселенцев из других частей России и бывшего СССР. Сокращается население практически повсеместно в регионах, наиболее богатых сырьевыми ресурсами. Особую тревогу вызывает тот факт, что среди выезжающих основную массу составляют социально активные лица трудоспособных возрастов, что в целом не соответствует задаче оптимизации состава населения северных регионов: ухудшается его демографическая структура, разрушается уникальный трудовой потенциал.

8. Сокращение населения стратегически важных приграничных территорий на востоке страны, что усиливает демографический дисбаланс с прилегающими государствами Восточной Азии, прежде всего с Китаем. Массовое переселение в приграничные районы китайцев при отсутствии адекватной государственной политики способна в перспективе привести к ослаблению, а то и к утрате власти государства в восточных регионах.

9. Концентрация мигрантов в центральных регионах европейской части страны, Поволжье, на Северном Кавказе, в южных областях Урала и Западной Сибири, т.е. в достаточно густонаселенных старообжитых регионах с благоприятными природно-климатическими условиями либо относительно высоким уровнем социально-экономического развития.

В ряде регионов России массовый приток мигрантов, в т.ч. некоренных российских национальностей, приводит к обострению жилищной проблемы, росту цен на жилье и продукты питания, перегрузке социально-культурной инфраструктуры, в первую очередь общеобразовательных школ. Это порождает социальную напряженность, быстро приобретающую националистическую окраску. В отдельных регионах России нарастает напряжение между местным населением и мигрантами, особенно принадлежащим к отдельным этническим общностям, происходит ухудшение морально-психологического климата, складывающегося вокруг мигрантов, бытовой национализм в отношении отдельных этнических групп мигрантов не пресекаемый властями.

10. Возникновение и сохранение на территории России очагов вынужденной миграции (Чеченская Республика, район осетино-ингушского конфликта), связанные с ними потоки перемещенных лиц и нестабильность обстановки в других регионах - Дагестане, Кабардино-Балкарии. Исход из Северо-Кавказских республик русского населения естественно ведет к этническому, экономическому и в перспективе - национально-территориальному их обособлению, создает угрозу территориальной целостности Российской Федерации и обострению общественно-политической обстановки на юге России.

11. Проблема возвращения ранее репрессированных народов на места своего прежнего проживания, усугубившаяся вследствие законодательно продекларированного восстановления исторической справедливости без оценки политических и экономических последствий и неразработанности механизмов разрешения возникающих территориальных споров.

12. Проблемы миграции населения, связанные с неблагоприятной экологической обстановкой и стихийными бедствиями (экологическая миграция). Авария на ЧАЭС, менее масштабные техногенные катастрофы, природные катаклизмы - землетрясение на Курильских островах в 1994г., на Сахалине в 1995г. вызвали экстренную миграцию многих тысяч людей.

Решение проблем миграции во многом связано с вопросами социально-экономического развития, стабилизации политической обстановки России и субъектах Федерации, политического

урегулирования имевших место вооруженных этнополитических и региональных конфликтов на постсоветском пространстве.

Миграционная ситуация в России позволяет определить приоритеты миграционной политики, сосредоточить усилия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на:

1. Предупреждения, предотвращения и минимизации негативных последствий стимулированных миграционных потоков. (Под стимулированными следует понимать те миграционные потоки, в основе которых лежат действия (или бездействие) властных органов, деятельность определенных общественных групп, организаций или предприятий).
2. Адаптации и интеграции мигрантов на новом месте жительства.
3. Пресечении незаконной миграции.
4. Обеспечении регулирования внешнетрудовой миграции, социальной защиты трудящихся мигрантов.
5. Оптимизации размещения населения и трудовых ресурсов посредством социально-экономических миграций.
6. Добровольном возвращении мигрантов (внутренних перемещенных лиц, беженцев и лиц, ищущих убежище).

II. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Основными целями Государственной миграционной политики Российской Федерации является преодоление негативных последствий миграционных процессов, регулирование миграционных потоков, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, обеспечение баланса прав и законных интересов коренного населения, мигрантов и лиц, ищущих убежища на территории России.

При реализации миграционной политики перед федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, общественными объединениями стоят следующие задачи:

1) в политической и государственно-правовой сфере:

- выработка государственных мер раннего предупреждения конфликтов в регионах, связанных с притоком мигрантов, их обустройством и интеграцией в местную среду; достижение согласия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении полномочий по вопросам регулирования миграционных процессов и допустимых инструментах реализации миграционной политики;
- принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации для ликвидации имеющихся пробелов в сфере регламентирования миграционных процессов, свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, использования иностранной рабочей силы;
- разрешение противоречий между федеральными законами, нормативными правовыми актами Федерации и законами, нормативными правовыми актами субъектов Федерации, регулирующими миграционные процессы и смежные вопросы;
- согласование интересов Российского государства и субъектов Федерации при разработке и реализации миграционных программ и принятии оперативных мер, затрагивающих интересы мигрантов;
- защита и обеспечение законных прав и интересов мигрантов;
- снятие противоречий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации в области миграционной политики путем согласительных процедур на основе Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также соответствующих договоров и соглашений между субъектами Российской Федерации;

2) в социально-экономической сфере:

- регулирование миграционных процессов с учетом социально-экономической ситуации в регионах, уделяя особое внимание ситуации на рынках труда, жилья, развитию социальной, культурно-бытовой и инженерной инфраструктуры;
- создание условий для приема и размещения мигрантов, их обустройства;
- учет миграционной нагрузки отдельные регионы при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов;
- учет традиций хозяйствования и природопользования, экологической обстановки при регулировании миграционных потоков в регионах;
- рациональное использование трудового потенциала, опыта хозяйственной деятельности и квалификации мигрантов;
- разработка и реализация региональных и межрегиональных программ социально-экономического развития;
- развитие государственных систем коммуникации и информации в целях информирования потенциальных мигрантов о ситуации в регионах;
 - содействие общественным организациям мигрантов;

3) в области внешней политики:

- выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев, лиц, ищущих убежище, и вынужденных переселенцев;
- сотрудничество государств - бывших республик СССР в предотвращении и мирном разрешении этнополитических и региональных конфликтов;
- заключение межгосударственных договоров и соглашений Российской Федерации по регулированию межгосударственных миграций и обмену соответствующей информации с заинтересованными странами происхождения мигрантов, прибывающих в Россию;
- присоединение России к межгосударственным соглашениям о правах трудящихся - мигрантов;
- достижение межгосударственных и межправительственных договоренностей Российской Федерации (в первую очередь с сопредельными государствами) по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, бытовых и иных контактов;
- содействие реализации прав зарубежных российских соотечественников на полноценное социально-политическое, экономическое и культурное развитие в странах проживания и обеспечение духовных и иных связей с Россией;
 - реализация международных и двухсторонних соглашений о защите национальных меньшинств;

4) в духовной сфере:

- объективное информирование населения Российской Федерации о специфике психологии мигрантов (особенно вынужденных), мотивации и проблемах мигрантов, сложностях их адаптации;
- формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, общественного и межнационального согласия, культивирование чувства российского и национального патриотизма;
- распространение знаний об истории и культуре народов России и стран нового зарубежья;
 - учет национальных обычаев, традиций и обрядов мигрантов, принадлежащих к национальным меньшинствам.

III. ПРИНЦИПЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

- Государственная миграционная политика Российской Федерации основывается на следующих принципах:
- согласования государственных интересов России и интересов субъектов Федерации;
- обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации и применения федеральных законов в области регулирования миграционных процессов и защиты законных прав мигрантов на территории субъектов Российской Федерации;
- единообразного применения в субъектах Федерации федеральных стандартов в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, защиты законных прав мигрантов;

- недопустимости дискриминации мигрантов по признаку расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, пола, социальной принадлежности, убеждений;
- дифференцированного подхода к регулированию различных видов миграций (добровольных/вынужденных, внешних/внутренних, законных/нелегальных, на постоянное проживание/временное проживание/транзитные, российских граждан/иностранцев и апатридов и др.);
- стимулирования рационального территориального распределения вынужденных мигрантов;
- квотирования приема беженцев и предоставления временного убежища.

IV. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Предупреждение, предотвращение и минимизация негативных последствий стимулированных миграционных потоков.

Важнейшим направлением предупреждения вынужденных миграций из-за пределов России и незаконной иммиграции является учет правового и социально-экономического положения соотечественников в установлении Россией двусторонних отношений с государствами нового зарубежья.

Органы государственной власти Российской Федерации будут содействовать скорейшему заключению и практической реализации межгосударственных соглашений, регулирующих процессы переселения граждан, гарантирующих их права и обязанности органов государственной власти по содействию добровольному переселению.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ будут оказывать содействие в получении соотечественниками, проживающими в государствах СНГ и Балтии, объективной информации об условиях переезда и проживания в Российской Федерации.

Нарушение прав и свобод человека и гражданина является важнейшей причиной возникновения потоков перемещенных лиц на территории России. Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ будут пресекать попытки таких нарушений, действуя в рамках законодательства России и субъектов.

Особое внимание органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ будут уделять соблюдению прав меньшинств, учитывая вступление для Российской Федерации в 1998г. В силу европейской Рамочной конвенции по защите прав национальных меньшинств.

Органы законодательной власти Российской Федерации будут стремиться к ускорению принятия федерального законодательства о национальных меньшинствах.

Органы законодательной власти субъектов РФ вправе разрабатывать и принимать соответствующие законы и иные нормативные правовые акты с учетом разграничения предметов ведения в этой сфере, установленной Конституцией Российской Федерации и имеющихся международных обязательств России по защите прав национальных меньшинств.

В Российской Федерации есть регионы, нуждающиеся в определенных мерах государственной помощи для поддержания основ жизнедеятельности проживающего в них населения. Это относится к большинству регионов Крайнего Севера, прежде всего к тем населенным пунктам, в которых в результате действий государственных и негосударственных структур произошла невосполнимая ликвидация рабочих мест (моноотраслевые поселки) и сокращение учреждений социальной сферы.

Органы государственной власти в самой ближайшей перспективе уточнят перечень регионов и населенных пунктов, с учетом потенциальной конкурентоспособности размещенных в них отраслей и производств, для оказания мер по поддержке системы рабочих мест и основных условий жизнеобеспечения населения. Кроме того, будут осуществляться мероприятия по:

- стимулированию переселения пенсионеров путем первоочередного восстановления вкладов, привлечения средств внебюджетных фондов, реформирования системы пенсионного обеспечения в части установления единого порядка выхода на пенсию;

- постепенному переходу на преимущественно ротационную систему формирования трудовых ресурсов с учетом реальных потребностей производства, более широкое использование вахтового метода ведения работ.

Органы государственной власти будут оказывать государственную поддержку в переселении

граждан, проживающих в населенных пунктах, подлежащих ликвидации, и способствовать привлечению к финансированию мероприятий по переселению средств хозяйствующих субъектов.

Необходимо ведение мониторинга экологической обстановки в регионах Российской Федерации. В случае, если последняя не будет отвечать необходимым требованиям проживания населения, органы государственной власти будут осуществлять мероприятия по ликвидации причин нарушения экологической обстановки, в случае невозможности - осуществлять комплекс мероприятий по переселению населения и привлечению к финансированию этих мероприятий организаций (всех форм собственности), чьи действия привели к нарушению условий проживания населения.

Органы государственной власти будут проводить мероприятия по дестимулированию притока населения в районы с неблагоприятными экологическими для проживания.

2. Интеграция на новом месте вынужденных переселенцев из-за пределов России, перемещенных лиц и беженцев. Интеграция на новом месте вынужденных мигрантов предполагает:

- учет коренных интересов затрагиваемых ими групп населения. Следует избегать противопоставления вынужденных мигрантов местному населению при оказании помощи вынужденным мигрантам, развитии инфраструктуры в районах их компактного расселения. Важно учитывать этническую, культурную, языковую и конфессиональную дистанцию между вынужденными мигрантами и местным населением;

- приемлемый для субъектов и для вынужденных мигрантов выбор места жительства последних. Концентрация вынужденных мигрантов в густонаселенных, экономически депрессивных, экологически неблагополучных районах или иноэтнической среде может препятствовать их интеграции в местное общество и создать дополнительную напряженность в отношениях с местным населением;

- создание материальных условий и помощь в реализации гарантируемых государством основных прав и свобод. Основными направлениями являются разработка и осуществление жилищных программ (выделение земельных участков, оказание помощи и предоставление субсидий, льготное налогообложение и кредитование), содействие в поисках работы и переподготовке, поощрение предпринимательской инициативы, обеспечение реального доступа к правовым, медицинским и пенсионным услугам, образованию интегрируемых лиц, различная помощь их общинам. Наиболее эффективно увязывание программ помощи с программами экономического развития субъектов, позволяющих комплексно решать проблемы интеграции вынужденных мигрантов и социально-экономического развития региона;

- информационное обеспечение местных властей и населения о проблемах адаптации вынужденных мигрантов. Властные и административные структуры, неправительственные организации, ассоциации вынужденных мигрантов должны опираться на систему образования, средства массовой информации для того, чтобы местное население относилось с большим пониманием к проблемам и правам интегрируемых лиц.

В ряде субъектов Российской Федерации продолжают действовать законы и иные нормативные акты, противоречащие федеральному законодательству, в том числе Федеральному закону "О вынужденных переселенцах", ограничивающие права и свободы граждан Российской Федерации, включая право на свободу передвижения и выбора места жительства, владения и распоряжения собственностью и др. По-прежнему распространена практика неправового ограничения прав и свобод граждан.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов РФ будут стремиться к созданию условий, облегчающих процесс интеграции вынужденных переселенцев, прибывших из-за пределов Российской Федерации, а также внутренних перемещенных лиц, имея в виду:

- приведение в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации учредительных актов, законов и подзаконных актов субъектов РФ, ограничивающих права и свободы граждан Российской Федерации, находящихся на территории этих субъектов, в том числе лиц, имеющих статус вынужденного переселенца;
- разработку и реализацию региональных миграционных программ в увязке с программами социально-экономического развития территорий, с включением в них специальных разделов; предусмотреть в вышеназванных программах специальные разделы (подпрограммы)

интеграции вынужденных переселенцев, прибывших из-за пределов России и перемещенных лиц;

- повышение эффективности направляемых на помощь и поддержку вынужденных переселенцев средств; поиск дополнительных ресурсов, направляемых на помощь и поддержку лицам, имеющим статус вынужденного переселенца, включая внебюджетные источники финансирования.

Интеграция беженцев и лиц, получивших статус временного убежища, не имеющих гражданства России, имеет свои специфические особенности. Большинство беженцев из других государств СНГ прибыли в Российскую Федерацию в начале 1990-х годов и в ближайшее время лишатся статуса беженца. Их возвращение в места постоянного проживания представляется проблематичным ввиду того, что в большинстве своем они глубоко интегрировались в местную среду. Однако беженцы из других государств СНГ, как и беженцы из Южной Осетии, находящиеся на территории Северной Осетии, также нуждаются в разработке процедур их легализации.

Органы государственной власти субъектов РФ будут способствовать легализации и социально-экономической интеграции лиц, получивших статус беженца до вступления в силу новой редакции закона "О беженцах" (1997г.) и утративших статус беженца на территории этих субъектов в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов.

3. Пресечение незаконной иммиграции в Российской Федерации приобретает особое значение в условиях прозрачности границ СНГ. Пресечение незаконной иммиграции потребует тесной координации усилий федеральных властей, властей субъектов РФ и приграничных регионов Федерации с зарубежными государствами.

Органы государственной власти Российской Федерации примут все необходимые меры по совершенствованию законодательства о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории России, использовании иностранной рабочей силы. Особое внимание будет уделено разработке механизмов депортации лиц, незаконно находящихся на территории России.

Органы государственной власти Российской Федерации будут тесно координировать с органами государственной власти субъектов РФ свои действия на межгосударственном уровне по решению проблем так называемых "разделенных народов", имея в виду облегчение процесса пересечения государственной границы, информационных, культурных, экономических и иных контактов между представителями этих народов.

Реализация мер по сокращению и предупреждению незаконной внешней миграции требует активизации работы по определению правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище в России, и развития системы иммиграционного контроля.

4. Обеспечение регулирования внешнетрудовой миграции, социальной защиты трудящихся мигрантов.

Федеральным органам власти и органам власти субъектов Российской Федерации необходимо осуществлять меры по контролю за целесообразностью привлечения и использования иностранной рабочей силы, направленные на защиту отечественного рынка труда, обеспечение приоритетного права российских граждан на занятие трудовых вакансий, квотирование привлечения и использования иностранной рабочей силы, на соблюдение работодателями целевого использования иностранных работников, условий трудовых контрактов и норм трудового законодательства и международных норм в отношении трудящихся-мигрантов, борьбу с нелегальной трудовой миграцией и, как следствие, с использованием демпинговой рабочей силы из-за границы, легализацию ее въезда и контроль за своевременным выездом иностранных работников по завершении работы, принятие мер по депортации иностранцев, принятых на работу с нарушением действующего законодательства.

Необходимо продолжить работу по совершенствованию и развитию форм и методов государственного содействия в трудоустройстве российских граждан за границей, регулированию процессов вербовки и найма российских работников, контролю и надзору за организациями-лицензиатами, направляющими российских граждан за границу для работы по найму, за социальной

защитой последних, включая социальное и медицинское страхование, обеспечение принципа равного обращения в области труда с работниками принимающего государства и др.

Федеральным органам власти и органам власти субъектов Российской Федерации необходимо осуществлять меры по контролю за целесообразностью привлечения и использования иностранной рабочей силы, направленные на защиту отечественного рынка труда, обеспечение приоритетного права российских граждан на занятие трудовых вакансий, квотирование привлечения и использования иностранной рабочей силы, на соблюдение работодателями целевого использования иностранных работников, условий трудовых контрактов и норм трудового законодательства и международных норм в отношении трудящихся-мигрантов, борьбу с нелегальной трудовой миграцией и, как следствие, с использованием демпинговой рабочей силы из-за границы, легализацию ее въезда и контроль за своевременным выездом иностранных работников по завершении работы, принятие мер по депортации иностранцев, принятых на работу с нарушением действующего законодательства.

Необходимо продолжить работу по совершенствованию и развитию форм и методов государственного содействия в трудоустройстве российских граждан за границей, регулированию процессов вербовки и найма российских работников, контролю и надзору за организациями-лицензиатами, направляющими российских граждан за границу для работы по найму, за социальной защитой последних, включая социальное и медицинское страхование, обеспечение принципа равного обращения в области труда с работниками принимающего государства и др.

Органы государственной власти Российской Федерации будут способствовать развитию взаимовыгодного миграционного обмена, в том числе и в области трудовой миграции, с приграничными государствами на основе действующего трудового законодательства Российской Федерации.

Субъекты РФ вправе регулировать социально-экономические миграции, исходя из складывающейся социально-экономической, экологической обстановки и иных обстоятельств в рамках федерального законодательства и законодательства субъектов.

В отдельных субъектах приняты законы и иные нормативные правовые акты, предоставляющие преференции выходцам из этих регионов, лицам, переселяющимся из северных регионов России, военнослужащим и т.д. В ряде субъектов приняты ограничительные меры, препятствующие притоку мигрантов из других субъектов Федерации и из-за ее пределов. Преференции или ограничения для отдельных категорий мигрантов должны быть законодательно оформлены и четко артикулированы в региональных миграционных программах, иных подзаконных актах и не могут противоречить федеральному законодательству.

Органы государственной власти Российской Федерации будут стремиться к расширению возможностей субъектов РФ по самостоятельному регулированию миграционных процессов на их территории в пределах их компетенции, в том числе путем заключения соответствующих договоров и соглашений.

5. Добровольное возвращение в места постоянного проживания внутренних перемещенных лиц является одним из основных направлений государственной миграционной политики и предполагает:

- наличие индивидуального и свободно выраженного желания заинтересованного лица вернуться в место постоянного проживания;
- поддержку со стороны государства процесса возвращения. Такая поддержка должна включать разработку и реализацию программ организованного возвращения, обеспечения минимально необходимых социально-экономических условий для жизни, поддержку общественных объединений возвращающихся лиц;
- гарантии физической безопасности. Государство обеспечивает физическую безопасность возвращающихся лиц на стадиях переезда и обустройства. В ситуациях вооруженного конфликта это предполагает достижение и реализацию политического урегулирования, гарантии безопасности со стороны центральных властей, местных властей района возвращения и международных организаций, планирующих и выполняющих программы возвращения;
- постконфликтную реабилитацию, включающую информационные кампании по укреплению доверия, содействию диалогу, созданию толерантного общественного мнения,

недискриминации и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств;

- наличие исчерпывающей и объективной информации о состоянии дел в регионе возвращения. Федеральные и местные власти не должны препятствовать получению такой информации, в том числе из независимых источников.

Важную роль играют международные и неправительственные организации, наблюдающие за положением в области прав человека и личной безопасностью (особенно в районах обострения межэтнических отношений).

Актуальным направлением государственной миграционной политики остается возвращение представителей депортированных народов.

Органы государственной власти Российской Федерации будут поддерживать стремление субъектов РФ к обеспечению правовых, материальных и иных условий для их возвращения в места традиционного проживания.

Органы государственной власти Российской Федерации примут необходимые меры в части предоставления им гражданства, принятия нормативных правовых актов, регулирующих провоз имущества, получения компенсаций, кредитов, льгот и решения иных вопросов, относящихся к их компетенции.

Органы государственной власти Российской Федерации с пониманием относятся к стремлению отдельных субъектов РФ обеспечить определенные преференции соотечественникам-репатриантам и будут сотрудничать с соответствующими органами государственной власти субъектов в данной сфере.

V. ФОРМЫ И МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

К ведению Российской Федерации в области государственной миграционной политики относятся:

- установление основ, формулирование целей и задач государственной миграционной политики с учетом национальных интересов Российской Федерации;
- регулирование и защита законных прав мигрантов, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам;
- принятие и изменение федеральных законов, регулирующих правовое положение различных категорий мигрантов, контроль за их соблюдением;
- координация деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, межправительственных, международных и общественных организаций;
- разработка, принятие и реализация соответствующих федеральных программ;
- реализация обязательств Российской Федерации по международным договорам и соглашениям, развитие международного сотрудничества в области миграции;
- другие предметы ведения, определенные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Государственное управление и контроль в области миграционной политики в регионах Российской Федерации на федеральном уровне осуществляется Правительством Российской Федерации и специально уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти (ФМС России).

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере государственной миграционной политики находятся:

- разработка основных направлений реализации государственной миграционной политики с учетом интересов субъектов;
- обеспечение соответствия конституций, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам в данной сфере;
- защита законных прав мигрантов, в том числе принадлежащих к национальным меньшинствам;
- участие в разработке федерального законодательства;
- участие в разработке федеральных программ.

Координационным органом, обеспечивающим согласованные действия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики, является Правительственная комиссия по миграционной политике.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, последние обладают всей полнотой государственной власти, включая принятие законов и иных нормативных актов, разработку, принятие и выполнение региональных миграционных и иных программ.

Органы государственной власти Российской Федерации будут приветствовать принятие субъектами Российской Федерации, в пределах ведения последних, законодательных актов, регулирующих права мигрантов в объеме, не меньшем, чем предусмотрено федеральным законодательством. Одновременно будет развернута работа по выявлению дискриминационных норм по отношению к мигрантам, заложенных в законодательстве субъектов и приведению их в соответствие с федеральным законодательством.

Государственное управление и контроль в сфере миграционной политики в субъектах Российской Федерации осуществляется органами исполнительной власти субъектов и специально уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти.

При разработке и реализации государственной и региональной миграционной политики органы исполнительной власти Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов сотрудничают, в рамках их компетенции, с международными организациями, в первую очередь с УВКБ ООН, МОМ, ОБСЕ/БДИЧ.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации поощряют сотрудничество с негосударственными организациями.

Российская Федерация осуществляет государственный мониторинг миграционной обстановки в регионах России, сопредельных территориях России и зарубежных государств, включающий сбор, анализ и информации, прогнозирование ситуации и проведение научно-исследовательских работ. Результаты анализа информации и рекомендации доводятся до сведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также общественности и средств массовой информации.

Мероприятия по реализации миграционной политики Российской Федерации отражаются в Федеральной миграционной программе, иных федеральных целевых программах, в региональных программах федеральных органов исполнительной власти, соответствующих программам субъектов Российской Федерации.

В разработке и реализации государственной миграционной политики наряду с ФМС России призваны участвовать следующие федеральные органы исполнительной власти: Минрегион России, Миннац России, Минсотрудничество России, Минюст России, МВД России, Минэкономики России, Минфин России, МИД России, Минтруд России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минкультуры России, МИД России, МЧС России, Государственный земельный комитет Российской Федерации, Государственный комитет Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике, Госкомпечати России, ВГТРК и другие заинтересованные органы.

Для реализации государственной миграционной политики Правительство Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета ежегодно предусматривает средства на финансирование соответствующих мероприятий.

VI. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

1. Разработка и заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о разграничении полномочий при реализации государственной миграционной политики.

Соглашения должны содержать разграничение полномочий и функций между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке законодательства, регулированию миграционных потоков, процесса интеграции и добровольного возвращения вынужденных мигрантов (ФМС России, Минюст России, Миннац России, органы государственной власти субъектов Российской Федерации).

В случае заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации конкретизировать вопросы миграционной политики и регулирования миграционных процессов, относя их к совместному ведению Российской Федерации и данного субъекта Федерации. (Правительство Российской Федерации, Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ФМС России, Минюст России, органы государственной власти субъектов Российской Федерации).

2. Разработка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов "О внутренней миграции населения Российской Федерации", "Об иммиграции в Российскую Федерацию", "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", "О временной трудовой эмиграции граждан Российской Федерации", "О национальных меньшинствах в Российской Федерации", "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" (ФМС России, Миннац России, Минюст России, МИД России, МВД России, Минэкономики России, Минрегион России, Минтруд России, Минтруд России, ФСБ России, СВР России, органы государственной власти субъектов Федерации).

Подготовить пакет нормативных документов, обеспечивающих реализацию принятых действующих законов.

3. Подготовка межгосударственных и межправительственных соглашений со странами СНГ и Балтии в сфере регулирования процессов переселений, порядка пересечения государственной границы России, приграничной торговли, пресечения незаконной миграции, правового положения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории других государств СНГ и граждан этих стран, постоянно проживающих на территории России, защиты прав национальных меньшинств. Разработка проекта Конвенции государств-участников СНГ о правовом статусе трудящихся мигрантов.

Ускорить процесс ратификации двусторонних и многосторонних договоров и соглашений, требующих утверждения парламентами государств-участников СНГ и стран Балтии. (Правительство Российской Федерации, МИД России, Минтруд России, ФМС России, МВД России, ФПС России, Минтруд России, Минюст России, Миннац России, Комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

4. Принятие нормативных правовых актов по вопросам, не урегулированным федеральными законами "О беженцах", "О вынужденных переселенцах", иных законов, касающихся свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. (Правительство Российской Федерации, ФМС России, Минюст России, органы государственной власти субъектов Российской Федерации).

5. Защита и обеспечение законных прав мигрантов, беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, ищущих убежище. (Генпрокуратура России, Минюст России, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации).

6. Согласование целей и задач миграционной политики Российской Федерации с основными приоритетами социальных и экономических реформ, с прогнозами и программами социально-экономического и демографического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; разработка и реализация таких программ с учетом приоритетов государственной миграционной политики. (Правительство Российской Федерации, Минтруд России, Минэкономики России, ФМС России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

7. Разработка межрегиональных и региональных миграционных программ по наиболее проблемным регионам России, включение их отдельным блоком в Федеральную миграционную программу. (ФМС России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

8. Развитие и укрепление системы иммиграционного контроля Российской Федерации, активизация борьбы с незаконной миграцией (ФМС России, ФПС России, ФСБ России, МВД России, МИД России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

9. Согласование квот приема беженцев, лиц, ищущих убежище, иностранной рабочей силы в субъектах Российской Федерации, принятие соответствующих нормативных правовых актов. (ФМС России, МВД России, ФСБ России, Минтруд России, Минюст России, МИД России, органы государственной власти субъектов Российской Федерации).

10. Мониторинг миграционной обстановки в регионах Российской Федерации, сопредельных территориях России и зарубежных государствах. (ФМС России, Госкомстат России, МИД России, МВД России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

11. Разработка системы раннего предупреждения конфликтов в субъектах Российской Федерации в связи с притоком мигрантов, их обустройством и интеграцией. (Миннац России, Минрегион России, ФМС России, МВД России, ФСБ России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

12. Оказание экстренной гуманитарной помощи, эвакуация и размещение на территории других субъектов Федерации вынужденных мигрантов, соотечественников из зон конфликтов, техногенных и природных катастроф. (МИД России, МЧС России, ФМС России, Миннац России, Минобороны России).

13. Методическая и организационная помощь неправительственным организациям, оказывающим поддержку и гуманитарную помощь мигрантам, беженцам, вынужденным переселенцам и лицам, ищущим убежище. (ФМС России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

14. Содействие средствам массовой информации в объективном освещении правового и социально-экономического положения мигрантов и в формировании общественного мнения об их проблемах. (ФМС России, Миннац России, МЧС России, ВГТРК, Госкомпечать России, Минкультуры России, Администрация Президента Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

ЧАСТЬ V. КАРТОГРАФИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ: КАРТЫ, КАРТОИДЫ, МЕНТАЛЬНЫЕ КАРТЫ

Поскольку в работе Комиссии по пространственному развитию большую роль играют картографические методы, напомним некоторые важные понятия.

КЛАССИЧЕСКИЕ КАРТЫ

Карта является давним методом географических исследований. Часто составление карты - это еще и итог географического исследования. В различные периоды и в различных культурах накоплен гигантский опыт картографических исследований. Карта - одно из важнейших средств познания и описания мира. Они широко используются в таких науках как география, геология, экономика, история и многих других. Карты служат как для научного и практического отображения явлений и объектов глобального и регионального масштабов, так и для чисто иллюстративных, а также учебных целей. В зависимости от задач, карта может быть как итогом многолетнего исследования и содержать в себе кодировку определенной информации, в том числе и закономерностей, так и служить вспомогательным средством в исследовании или учебном изучении материала - все определяется особенностями и задачами дисциплины.

Определение понятия

Под картой понимается математически определенное, уменьшенное, генерализованное изображение поверхности Земли, другого небесного тела или космического пространства, показывающее расположенные или спроецированные на них объекты в принятой системе условных знаков. При этом под объектами понимаются любые предметы, явления или процессы, изображенные на картах.

На карте может отражаться любая поверхность. Как правило, говоря о картах, имеют в виду изображение сухопутной поверхности Земли: на уровне массового сознания это почти синонимы. Однако существуют карты иных планет и поверхностей, например карты океанического дна планеты Земля.

Элементы карты

Под элементами карты понимается само картографическое изображение, математическая основа карты, ее легенда, вспомогательное оснащение и дополнительные данные.

Основным элементом карты является картографическое изображение, передающее содержание карты, то есть совокупность сведений об объектах, нанесенных на карту, их размещении, свойствах, взаимосвязях и динамике. В зависимости от тематики карты, основное изображение может быть совершенно различным.

Карта всегда сопровождается легендой. Под этим термином понимается система используемых на карте условных знаков и пояснений, раскрывающих ее содержание. Составление легенды - непростая задача. Это высокий уровень генерализации отражаемого материала. При составлении легенды нужно учитывать особенности восприятия карт и многое другое.

Основное отличие карты от других изображений пространства состоит в использовании математической основы. Карта - это уменьшенное изображение реальности, и такое уменьшение возможно лишь при использовании строгой математической основы. Математическая основа карты находит выражение в сетке меридианов и параллелей. В случае топографических карт - это прямоугольная координатная сеть, масштаб и геодезическая основа.

Карта является моделью действительности. Она точно передает размеры площадей и положение в пространстве определенных, важных для решения конкретной задачи объектов. Итогом является теоретическое обобщение реальности. Карта - не фотография, фиксирующая все без исключения объекты. Она отражает распределение в пространстве только отдельных избранных явлений и объектов, создавая таким образом основу для анализа и понимания реальности.

Свойства карты

Выделяются следующие свойства карт:

Пространственно-временное подобие картографического изображения и объекта: строгое соответствие реальных поверхностей и того, что отражается на карте. При корректном использовании масштаба лист карты "разворачивается" до размеров реальной поверхности.

Содержательное соответствие карты и реальности. На карте находит место научно обоснованное отражение определенных особенностей действительности.

Свойство абстрактности позволяет вычленивать самое главное в отражаемом на карте явлении. Все малозначительные для решения задачи детали игнорируются. Карта не ориентирована на копирование абсолютно всего, что присутствует в реальности; она не является фотоснимком. Субъективная установка проявляется в отборе наиболее важных объектов, которые затем наносятся на карту.

Свойства избирательности и синтетичности карты позволяют вычленивать и отразить факторы, процессы и явления, которые в реальной действительности проявляются совместно. На картах они могут отражаться раздельно. С другой стороны, совместно могут изображаться явления и процессы, которые в реальной действительности существуют и проявляются раздельно.

Метричность - свойство карты, обеспечиваемое математическими правилами построения карты. Наличие на карте масштаба, шкал, градаций позволяет производить многочисленные измерения количественных показателей и определять характеристики описываемых явлений. При этом количественные величины могут выступать в виде абсолютных или относительных показателей, балльных оценок и так далее.

Однозначность - свойство карты как модели иметь лишь единственное значение в каждой точке и в пределах принятой системы условных обозначений. Однозначность проявляется в виде пространственной и знаковой однозначности. Смысл пространственной однозначности заключается в том, что каждой точке карты с координатами X и Y поставлено в соответствие только одно значение Z картографируемого параметра. Знаковая однозначность проявляется в том, что каждый условный знак на карте имеет единственное, однозначно зафиксированное в легенде значение.

Непрерывность означает, что на карте нет пустот и разрывов и картографическое изображение присутствует во всех точках карты.

Наглядность - возможность удобного зрительного восприятия пространственных форм, размеров, размещения, связей объектов. Это свойство обеспечивается строгим отбором элементов содержания карты. С наглядностью связана читаемость карты. Ее смысл - в визуальной различимости элементов и деталей картографического изображения.

Обзорность карты - способность представить единому взору читателя сколько угодно обширные пространства, главные закономерности размещения и взаимосвязи объектов, основные элементы их структуры.

Карта и атлас

При исследовании процессов освоения территорий, мы имеем дело с очень сложным объектом, который характеризуется массой различных параметров. В этой связи часто наиболее эффективным является не столько использование отдельных карт, сколько атласов, дающих систематическое картографическое представление о территории и ее освоении. Атлас является собранием карт, выполненных по единой программе. Характерно методическое и техническое единство исполнения карт. Самое важное в атласе - изначальная ориентация на системное отражение определенных пространств. На картах атласа используются общие приемы отображения явлений на картах, что позволяет проводить сравнительный анализ карт более эффективно. Это особенно важно при работе непрофессиональных картографов с картографической информацией.

В идеале, исследования должны ориентироваться на составление атласов определенных территорий. Следует признать, однако, что атлас - это во многом идеальный и на практике редко реализуемый вариант, причины чего лежат в технических сложностях составления атласов. Это дорогостоящая работа, требующая участия большого коллектива высококвалифицированных специалистов, и заказчиков на такого рода исследования немного.

Представление о картографических проекциях

Картографическая проекция - способ перехода от реальной, геометрически сложной земной поверхности к плоскости карты.

Процедура создания картографической проекции сложна: вначале делается переход к математически правильной фигуре эллипсоида или шара, затем полученное изображение проектируется на плоскость. Все этапы такого "перенесения" реальной поверхности на карту совершаются в соответствии со строгими математическими правилами.

Существует несколько основных видов картографических проекций - цилиндрическая, коническая, азимутальная, но в специальных целях используются и многие другие. К сожалению, более подробно останавливаться на этом вопросе нет возможности. Нашим читателям важно лишь понять, что карта может строиться на основании различных принципов и, соответственно, одна и та же территория на разных картах может внешне выглядеть весьма различно.

Картографические проекции выбираются в зависимости от того, какая часть реальной поверхности должна найти отражение на карте. Существуют устоявшиеся предпочтения. Например, косая азимутальная проекция обычно используется на картах Азии. Эта проекция не дает искажений площадей и наиболее наглядно отражает объект на карте. Косая перспективно-цилиндрическая проекция часто используется для отображения СССР или России. Она отличается высокой наглядностью и хорошо передает сферичность земной поверхности. В зависимости от выбора картографической проекции изображение на карте может выглядеть существенно различно. Тем не менее, все это - строгие модели реальности. Непривычность и сложность восприятия некоторых из них - чаще всего следствие неопытности.

Масштаб карты - *отношение длины линии на карте к длине соответствующей линии на земной поверхности.*

Масштаб показывает, во сколько раз уменьшено картографическое изображение и сколько сантиметров местности содержится в одном сантиметре на карте. Например, масштаб 1 : 1 000 000 означает, что 1 сантиметр на карте соответствует 1 000 000 сантиметров (т.е. 10 километрам) на местности.

Критерии классификации карт

По тематике выделяются общегеографические и тематические карты. Существуют карты, отражающие природные и общественные явления. Каждый тип делится на большое количество различных видов карт. Например, карты общественных явлений могут подразделяться на карты населения, экономические карты, исторические, политические и многие другие.

По масштабу карты делятся на следующие категории:

- планы - 1:5 000 и крупнее,
- крупномасштабные карты - 1:10 000 - 1:200 000,
- среднемасштабные карты - 1:200 000 - 1:1 000 000,
- мелкомасштабные карты - мельче 1:1000 000.

Деление карт по масштабу не является общепринятым. В зависимости от размеров страны могут использоваться иные стандарты. Определенную роль играют и национальные традиции классификации карт по масштабу.

По пространственному охвату выделяются карты Солнечной системы и звездного неба, карты планет, карты материков и океанов и т.д. Возможны классификации карт по территориальным административным единицам различной площади, экономическим и природным районам.

Также используется **разделение карт по назначению**. Особую группу составляют технические карты, куда входят космические навигационные, морские навигационные, автодорожные карты и т.д. К числу специальных относятся учебные карты; они обычно используются в качестве наглядных пособий при изучении различных курсов. Отдельный тип составляют туристические карты. В соответствии с назначением на них могут быть нанесены объекты, представляющие интерес для туристов и/или предназначенные для обслуживания туристов (гостиницы и проч.). Туристические карты обычно отличаются красочным оформлением и особым стандартом дизайна. Особенность туристических карт состоит и в том, что они довольно часто загружены рекламной информацией.

Использование карт

Исключительно важный раздел картографии связан с анализом возможностей использования карт, что является не вполне тривиальным делом. Глядя на карту, можно в реальности извлекать совершенно различную информацию: профессионально подготовленный специалист извлечет массу закономерностей и информации; для дилетанта карта - немногим более чем картинка.

Выделяются следующие группы приемов использования карт:

(1) *описания по картам* - словесная (письменная или устная) интерпретация информации карты для определенных целей;

(2) *графические приемы* - построение на основании карт различного рода профилей, графиков, диаграмм и проч.;

(3) *графоаналитические приемы* - измерения по картам координат, длин, высот, площадей, различных показателей форм и размеров объектов и т.п.;

(4) *приемы математико-картографического моделирования* - построение и анализ моделей на основании данных, снятых с карты.

Указанные группы приемов чаще всего используются в сочетании. У каждого из них - свои особенности и наиболее предпочтительные области приложения. В зависимости от уровня профессиональной подготовки исследователя и стоящих перед ним задач, более или менее широко могут использоваться графические и математико-картографические приемы.

По уровню автоматизации и механизации работ с картой выделяются следующие виды:

(1) *визуальный анализ* - чтение карт, зрительное сопоставление и оценка объектов;

(2) *инструментальный анализ* - с применением измерительных приборов и механических устройств (циркулей, курвиметров, планиметров и т.д.);

(3) *полуавтоматические (автоматизированные) исследования* - применение автоматических устройств и компьютеров для снятия данных с карт, их обработки, анализа и преобразования;

(4) *автоматические исследования* - полная автоматизация всего процесса использования карт. Столь высокий уровень автоматизации реализуется на базе "автоматических картографических систем". В реальности это - в высшей степени элитарные разработки, не выходящие пока за пределы научных лабораторий.

Использование карт, для анализа процессов освоения территорий, наталкивается на некоторые принципиальные ограничения, связанные с тем, что картография в ее современном виде ориентирована на работу с физическим пространством. Оно является как бы фоном для реализации различных явлений. Однако пространство не анонимно: физическое пространство реально, но есть и иные виды пространства, например, социо-культурное. В нем выделяются хоумленды, буферные зоны разного типа. Они определяются очень четко, хотя и не носят физического характера. В процессе освоения часто имеют место и взаимодействуют такие процессы, явления и системы, которые невозможно отобразить в символах и понятиях физического пространства.

Такое положение в картографии - естественный результат того, что до конца XX века доминирующие теории мировоззренческого характера не были ориентированы на описание пространства. Например, современные западные идеологические доктрины интерпретируют мир как различные варианты деформаций рыночной экономики и демократии западного типа как политической системы. Весь мир с его разнообразием - всего лишь колоссальное "отклонение от нормы". Подобные установки откровенно примитивны. Разнообразие мира существует изначально, и нет ни малейших оснований говорить о его нивелировании. Картография играет только вспомогательную роль в исследовании пространства. Во многом она - техническая основа для отражения доминирующих установок, не более. Новая теоретическая установка на осмысление разнообразия мира формирует как новые потребности, так и возможности картографии.

Стоит вспомнить, что картография отражает потребность человека в познании мира. До совсем недавнего времени географическое описание всего того, что находится в физическом пространстве было реальной задачей: нужно было описывать реальность, фиксировать ее объекты и явления. Сейчас эта задача в целом решена, но к решению иных задач современная картография не готова. Так, она игнорирует множество явлений, которые в принципе не могут отвечать требованию их четкой пространственной локализации. Традиционная картография не в состоянии отражать и теоретические объекты. В совершенствовании картографии есть успехи и неудачи, но очень многое пока впереди.

Не станем более детально останавливаться на описании классических карт. Дополнительная информация по вопросу может быть найдена во многих книгах, изданных в различные периоды времени. Рассмотрим несколько подробнее картоиды и мысленные карты.

КАРТОИДЫ

Определение понятия

Картоид - это пространственная теоретическая модель, применение которой разумно в тех случаях, когда речь идет о генерализированном анализе и отражении масштабных пространственных явлений.

С нашей точки зрения, применение картоидов - дело явно вспомогательное, техническое. На первом месте, безусловно, стоит определенное осмысление реальности в теоретических терминах, и только под некую систему терминов должна создаваться система картоидов.

В особенности важно использование картоидов при осмыслении сложных и многообразных в конкретных формах проявления историко-географических и тому подобных процессов, когда нужно выходить на высокий уровень генерализации и искать все возможные формы отображения социальной и культурной реальности. Что-то отражается на уровне классических карт, слов и формул - что-то находит более адекватное отражение на уровне пространственных теоретических моделей. Все методы отражения реальности должны дополнять друг друга, находя смысл во взаимной связи.

Использование картоидов ни в коей мере не отрицает значимости классических картографических изображений. В идеале, серии карт и картоидов должны взаимно дополняться и совместно раскрывать суть процессов освоения территорий.

Свойства и возможности картоидов:

- **Пространственное подобие картоида.** Нет той точности отражения реальности, как на классической карте; нет математического преобразования метрики реальности в ее отражение на поверхности карты в строго определенном масштабе, однако имеет место пространственное подобие на уровне мысленного образа определенной территории.
- **Сопоставимость картоида как модели с картой** как более точным отражением реальности при соблюдении масштаба помогает при аналитической работе.
- **Возможность отражения динамики** явлений в ее наиболее существенных и генерализированных чертах: эволюция явления может быть отражена более четко и характерно, чем в случае использования карт.
- **Содержательное соответствие** картоида отображаемому явлению. Картоид узнаваем при анализе соответствующей информации об отображаемом явлении. Он не является фантазией

- и исключает спекулятивные добавления информации.
- **Абстрактность** картоида позволяет отобразить наиболее типические и важные характеристики явления. Итогом становится пространственная динамическая модель, в которой отмечается все несущественное.
 - **Избирательность информации** для отображения на картоиде. Из гигантского массива информации можно отбирать только ту, что реально необходима для конкретного исследования.
 - **Синтетичность информации**, содержащейся на картоиде. То, что в природе не существует вместе, может быть сопоставлено на картоиде.
 - **Возможность последовательного отображения идеальных явлений.** Идеальные явления плохо привязываются к физическому пространству: они детерминируют множество значимых материальных явлений, но с трудом поддаются отображению. В случае использования картоидов проблема их пространственного отображения решается наиболее адекватно.
 - **Возможность отображения теоретических объектов.** Теоретические объекты моделируются из различных компонентов реальности. Они являются результатом научного абстрагирования, как, например, понятие социо-культурной системы. На классической карте такого рода объекты отразить чрезвычайно сложно, а картоид позволяет это сделать.
 - **Однозначность пространственная.** Существует жесткая корреляция между тем, что изображается на картоиде, и тем, что можно увидеть в реальности и на карте. По факту, сопоставление осуществляется не столько с реальностью, сколько с картой.
 - **Однозначность знаковая.** В этом отношении картоид ничем не отличается от карты. Для составления картоида вводится определенная система знаков (условных обозначений), на основе которой и ведется отражение описываемой реальности. Отличие заключается лишь в более широких возможностях использования знаковых символов при составлении картоидов.
 - **Непрерывность** как свойство отчасти относится и к картоиду, однако за счет драматического **не использования** этого свойства возможно достижение больших визуальных эффектов и принципиально новых результатов. Например, демонстрация разрыва политической границы, отделяющей пространства двух различных социо-культурных образований друг от друга. В реальном пространстве такого разрыва, естественно, нет - есть физическое пространство и государственная граница. Однако разрыв присутствует в субъективном образе пространства, чего карта не в состоянии передать, поскольку просто не имеет права этого делать. Картоид отражает разделение реального физического пространства на социо-культурные пространства.
 - **Обзорность** - неотъемлемое свойство картоида. Суть его заключается в том, что одна модель, один лист картоида может вмещать пространства колоссальной площади.
 - **Наглядность** также является свойством картоида. Изображение должно быть таким, чтобы оно воспринималось корректно и работало на максимальную читаемость картоида. В психологии восприятия, практическом изучении восприятия карт накоплен большой соответствующий опыт, поэтому решение вопроса о наглядности картоида - только инженерная, но не научная задача.
 - **Информативность** картоида очень велика. Он содержит в закодированном виде определенное количество информации. Важно, что эта информация часто носит ключевой характер: она дает ключ к пониманию массы конкретики. Например, именно это демонстрируют картоиды процессов социо-культурного освоения территорий. Особенности этих процессов, отраженные на картоидах, дают возможность интерпретации с новых позиций огромного массива исторической, экономической, географической и прочей информации.

Основные отличия картоидов от классических картографических изображений состоят в следующем:

1. нет масштаба и точного следования физическим территориальным пропорциям отражаемого на модели пространства;
2. не учитывается классическая система географических координат в виде сетки параллелей и меридианов;
3. вводится система условных обозначений генерализованного типа, которые могут не встречаться в физическом пространстве и отражать сложные, идеальные по своей сути

- явления;
4. игнорируются те элементы реального пространства, которые не важны для теоретического анализа, проводимого с помощью картоидов;
 5. существуют строго определенный уровень и стандарт генерализации, задаваемые изначально. Вводится соответствующая система теоретических терминов и понятий, которые и используются как основа отражения реальности. Классическое картографическое отображение достаточно нейтрально относительно исходных теоретических построений. Картоид, напротив, изначально теоретически загружен, предопределен. В основание построения картоидов закладывается четкая система теоретических понятий и терминов, и корректное понимание картоидов возможно только на их основании. Из этого следует, что использование картоидов должно сопровождаться созданием специфических систем условных обозначений. В силу своей теоретической загруженности картоид может вызывать согласие или несогласие. При этом согласие или несогласие с ним - не обязательно функция прочтения его как графической модели. Картоид должен базироваться на системе понятных условных обозначений, читаемых совершенно однозначно независимо от того, как оцениваются теоретические установки, заложенные в его основание.

Таким образом, можно видеть, что картоид обладает многими свойствами классической карты, хотя имеет и принципиальные отличия, заключающиеся в отсутствии строгой математической основы и точной передачи физического пространства. Картоид передает поверхность как образ реальности, отражаемый в узнаваемом виде. Данная особенность не рассматривается нами как недостаток. У карт эта черта отсутствует, зато есть реальная возможность широкого использования картоидов и создания атласов картоидов, что становится не заоблачной технической задачей, решение которой возможно только при гигантской финансовой поддержке и в рамках научного коллектива, а делом отдельного исследователя.

Карта метрична. Наличие в ней масштаба и математической основы позволяет восстановить пространство реальности на основании пространства карты. В картоиде метричность в строгом математическом смысле отсутствует, однако имеет место сопоставимость с образом того или иного пространства.

Преимущества картоидов

Картоиды, в особенности атласы картоидов, обладают большим количеством преимуществ по сравнению с классическими картами и атласами. Эти преимущества таковы:

1. Драматически снижается техническая сложность составления атласа. В случае с классическими картографическими атласами затраты на их составление измеряются сотнями тысяч долларов США и годами работы, в которую вовлекаются многочисленные коллективы, быстро становящиеся самодостаточными и начинающие существовать в автономном режиме. Достаточно заметить, что не все государства мира имеют собственные национальные атласы. Причина лежит не в невежестве государственных чиновников, но в чрезвычайной дороговизне составления таких атласов. В случае с атласом картоидов работа может выполняться небольшой группой специалистов, при сведении всей технической базы к стандартному пакету MICROSOFT OFFICE.
2. Нет резкого разделения технических задач и содержания атласа. В случае с классическими атласами задача составления карт настолько подавляет все остальное, что содержание часто становится несущественным приложением к картографии как технической дисциплине. Содержательный аспект отступает на второй план.
3. В рамках классических картографических атласов нет реальной возможности отразить многие явления. Карта обладает свойствами генерализации, избирательности и так далее, но для нее не существует свойства размытости пространственной локализации отражаемого явления. Явление может не характеризоваться определенной пространственной локализацией, и в таком варианте его отображение на карте в высшей степени затруднительно. Картоид решает данную проблему, поскольку это - пространственно-подобная модель, в которую спокойно вписываются и не имеющие четкой локализации явления. Во многих случаях это исключительно важно.

Разрыв технической задачи составления карт и их содержательного наполнения - реальная проблема. Нельзя не отметить устойчивого характера низкой картографической культуры даже на уровне самых традиционных исследований. Например, для историков пространство является не

более, чем декорацией, а карты часто служат лишь иллюстрацией к описанию сражений и походов: пространство как реальность не существует.

На современном уровне освоенности территорий пространственные процессы приобретают все большую значимость. Они перестают быть декорациями и становятся реальностью, порой даже самодостаточной. Нужен инструмент для анализа этих процессов, и таким инструментом могут стать картоиды, в особенности - атласы картоидов.

Картоид или карта? Что лучше использовать в исследованиях, по процессам освоения территорий? Картоиды во многом являются альтернативой картам. Они не ориентированы на жесткое следование математической основе, и поэтому в техническом отношении гораздо более реалистичны.

Выбор между картоидом и картой часто номинален. Это выбор между тем, что может быть сделано в реальности, и неким идеальным вариантом. Классические карта и атлас - это чаще всего идеальный вариант (по причине дороговизны такого рода работ). Картоид, безусловно, несколько ущербный вариант отображения пространственных процессов и явлений: он не передает строгого соответствия модели и реальности. Однако это наиболее реалистичский вариант.

Картоиды особенно важны для тех областей географического познания, которые имеют дело с человеком и его субъективным миром. К примеру, использование картоидов в геоморфологии, скорее, не имеет перспектив. Эта область географического познания обезличена: в ней человек присутствует только как часть географической оболочки. Он может быть причиной возникновения и развития, например, овражной сети, но его образы данного процесса малозначительны. В том же случае, когда речь идет о поведении, определяемом самим человеком, картоиды становятся весьма эффективными и полезными.

Все методы хороши для определенных целей и в зависимости от возможностей практического плана. Альтернатива аналогична выбору автомобиля: как правило, на рынке много совершенных и красивых авто, но выбирать нужно на основании практических критериев, часто не связанных непосредственно с техникой. Выбор картоидов или карт для определенного исследования также часто определяется чисто финансовыми возможностями его проведения.

Использование картоидов для анализа процессов освоения очень перспективно. Наиболее эффективным с познавательной точки зрения и реалистичским с практической точки зрения является составление атласов картоидов, например, отражающих процессы освоения территорий.

Для демонстрации возможностей применения картоидов приведем конкретный пример составления атласа картоидов. Этот пример важен с методической точки зрения: как и когда составляются картоиды, как они выглядят и какие задачи решают - вот что основное.

На протяжении длительного времени мы пытались отразить динамику освоения территорий в различных социокультурных системах с помощью серии карт. Это оказалось невозможным по ряду причин.

Первая из них заключается в том, что задача оказалась в высшей степени дорогостоящей, трудоемкой и требующей усилий большого коллектива. Работа переставала носить индивидуальный творческий характер и становилась рутинным коллективным, производственным занятием, которое нельзя выполнить без привлечения средств какой-либо организации.

Вторая: выяснилось, что существует драматическая разница по информационной обеспеченности описываемых процессов. Самая благоприятная ситуация - с западной социокультурной системой. По ней есть большое количество карт и, действительно, можно создать достаточно полный атлас освоения территорий, их социокультурной переработки. Немало информации и по российской социокультурной системе. Но по другим социокультурным системам количество такого рода сведений крайне незначительно. В итоге возникает положение, когда нет никакой возможности корректно сравнивать процессы социокультурного освоения различных территорий. Получается, что есть высокоразвитые социокультурные системы и социокультурные системы примитивные, в которых все - на начальной, базисной стадии и не достигнут даже уровень фиксации данных о самих себе. В реальности это совсем не так.

Третья причина состоит в том, что осмысление процессов социо-культурного освоения территорий есть задача, которую можно решить только на очень высоком уровне генерализации. Классические карты ориентированы на более конкретное отражение явлений в пространстве. Их употребление для генерализованного анализа затруднительно, так как часть социо-культурно значимых явлений не имеет четкой локализации в пространстве или существенно меняет свою локализацию в процессе собственной эволюции.

Выход из затруднений классического картографического отображения процессов социокультурного освоения территорий был найден в использовании картоидов. Картоиды используются достаточно редко и, как правило, чаще на уровне построения отдельных моделей.

МЕНТАЛЬНЫЕ КАРТЫ

Относительной новинкой современной географической науки можно считать ментальные карты (mental maps). Развитие этой методики - достижение западной «гуманистической», «постмодернистской» географии как особого направления, развивающегося со второй половины 1960-х годов. Методики составления и области применения мысленных карт описаны во множестве западных географических работ, но лишь изредка упоминаются в работах на русском языке. Возможности этого метода исследования явно недоиспользованы.

Определение понятия

Ментальные карты – это фиксированные образы пространства, сохраняемые в сознании людей. Ментальная карта - это образ, мысленный образ, а не карта в буквальном смысле. Она реальна в той же степени, как и все остальные идеальные проявления в человеке.

Для исследования ментальных карт применяются различные методики. Наиболее традиционны следующие:

- углубленное интервью с респондентом, во время которого выясняются представления человека об определенном месте. Итогом может быть словесное описание, которое затем переводится в графическую или картографическую форму самим исследователем;
- составление респондентом планов-образов определенного пространства. В таком варианте очень мало слов, но есть персональное графическое отражение образа определенного пространства;
- опрос методом семантического дифференциала, то есть изучение ассоциаций того или иного места с соответствующими словами, чувствами, эмоциями.

Это три основных метода выявления ментальных карт, которые могут применяться с некоторыми вариациями. Детали определяются конкретной исследовательской задачей. Вероятно, идеальный вариант - это применение всех трех отмеченных методов в комплексе. Однако это часто сложно сделать по причине утомляемости респондента: далеко не все люди и не всегда готовы на длительные беседы в научных целях. Фактор времени обычно весьма значим.

Приведем примеры применения отмеченных методик исследования ментальных карт.

Углубленное интервью с респондентом проводится по заранее составленной программе, включающей вопросы, на которые респондент дает ответы. Они фиксируются самим респондентом или интервьюером и впоследствии анализируются исследователем.

Исследование ментальных карт посредством **черчения планов-образов**, в основном, сводится к просьбе отразить на листе бумаги определенную часть пространства. Как правило, она занимает непропорционально большое место, что связано с информационной наполненностью представлений о данном месте. Важны вопросы, связанные с мысленным определением расстояний от одного места до другого. Очень часто люди неадекватно приближают или удаляют на существенные расстояния от своего места жительства различные пространственные объекты: приятные для человека места могут мысленно приближаться, скрадывая физические километры; неприятные же, напротив, отодвигаются. Мысленные искажения физического пространства при этом могут быть реально значимыми.

Исследование ментальных карт посредством **метода семантического дифференциала** связано с выявлением и описанием ассоциаций. Например, задается вопрос: «С какими словами у Вас ассоциируется данная территория?» Нужно назвать 3, 5, 10 или неограниченное количество слов. На основании массива ассоциаций, собранного при опросе различных респондентов, и осуществляется анализ образа определенного места.

Итогом всех перечисленных методов является определение образов пространства опрошенных. Так, может быть определена степень конкретности представлений человека о месте, эмоциональная нагрузка, ассоциации и многое другое в восприятии места. Сколь бы ни было неопределенным и расплывчатым представление человека о том или ином месте, именно оно - представление, а не место как таковое - является основным фактором, определяющим пространственное поведение данного человека, в том числе и при выборе мест отдыха. Коль скоро встает вопрос о месте проведения очередного ежегодного отпуска, неосознанно всплывают ментальные карты различных мест, однозначно определяя выбор следующей поездки. Люди «просто

знают», куда им нужно ехать. В основании выбора лежит мысленная карта территории, с набором различных предпочтений.

Ментальные карты очень консервативны. Они достаточно медленно меняются и отражают устойчивые общественные представления. Важное достоинство исследования ментальных карт заключается в том, что они позволяют корректно отражать образы пространства, сложившиеся у различных социальных, возрастных, половых, национальных и прочих групп населения. Это крайне важно для анализа предпочтений тех или иных мест отдыха и реакции людей на определенное место. При анализе ментальных карт достаточно большого числа респондентов отбрасываются все случайные отклонения и вычленяется средний устойчивый образ. Часто он и является самым важным результатом.

При исследовании ментальных карт достаточно четко выделяются два подхода. **Структурный подход** акцентирует внимание на том, какая информация об определенных местах содержится в сознании людей: действительно важно знать, какой информацией пользуются люди при принятии решений в повседневной жизни. **Оценочный подход** акцентирует внимание на том, какие факторы влияют на формирование определенных образов пространства. Эти два подхода тесно связаны.

Исследование ментальных карт, по сути, решает вопрос о том, каким образом восприятие влияет на реальное поведение. В этой связи применение мысленных карт особенно важно при анализе пространственного поведения людей и выбора ими предпочтений в процессе своей деятельности.

К числу реальных и очень важных достижений метода составления и изучения ментальных карт можно отнести следующее:

- выявление фиксированных образов мест и возможность их достаточно строгого отражения;
- определение групповых и индивидуальных различий в восприятии образов мест и возможность использования этого знания в практических целях;
- выявление и изучение несомненных связей между существующими образами реальности и поведением людей.

Западные географы отчасти сомневаются, можно ли вообще называть ментальные карты картами. Споры по этому поводу продолжаются до сих пор. Советские географы, в особенности картографы, игнорировали новацию: проблема, в какой степени можно считать картами ментальные карты, не возникала.

С нашей точки зрения, не суть важно, как определять мысленную карту и ее соотношение с классическими картами. Если исходить из строгого определения карты, то, естественно, ментальную карту нельзя интерпретировать как таковую: на ней нет сетки меридианов и параллелей. Ментальные карты нельзя даже интерпретировать как картоиды, однако это не имеет принципиального значения. Ментальные карты позволяют выявлять и исследовать реально существующие образы пространства, что крайне важно для анализа процессов освоения территории и многих других областей, так или иначе связанных с анализом пространственного поведения людей и уровня пространственного развития территории.

ЧАСТЬ VI. МАТЕРИАЛЫ ПО ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИИ (в одноименной папке)

ЧАСТЬ VII. СЕТЕВЫЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

1. Сайт кафедры экономической и социальной географии МГУ http://www.ecoross.ru/alfaukaz/r_t.htm
2. Сайт Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа www.prometa.ru. Раздел: Комиссия по пространственному развитию. Содержит европейские документы и материалы по пространственному развитию и региональному планированию.

3. Сайт «Русский Архипелаг» www.archipelag.ru
4. Сайт «Русский журнал» www.russ.ru
5. Сайт Центра стратегических разработок Германа Грефа www.csr.ru
6. Сайт Новости гуманитарных технологий <http://www.gtnews.ru>
7. Сайт «Современный мир» www.themodernworld.com
8. Сайт «Виртуальный континент» www.stormloader.com/continent/links.htm
9. Сайт «Футура» www.futura.ru
10. Сайт «Наследие» www.nasledie.ru
11. Сайт Агентства гуманитарных технологий «Депо» www.depo.org.ru
12. Сайт «Университетская информационная система “Россия”» www.cir.ru
13. Сайт Московской методологической корпорации «Миссия России» <http://mmk-mission.ru>
14. Сайт Школы инновационных менеджеров <http://novaman.ru>
15. Сайт Европейского гуманитарного университета «Европейская интеграция» <http://europa.ehu.by>
16. Альманах «Геополитика» <http://members.fortunecity.com/podgol/geopolitics.htm>
17. Сайт «Русские города в Интернете» (<http://www.city.ru>)
18. Сайт «Корпорация» <http://www.corp.gtnews.ru>
19. Сайт «Восточная политика» (Интернет-журнал) <http://www.eastclub.ru>
20. Сайт Методологического центра <http://metod.ru>
21. Сайт «Освоение Сибири. Информационные ресурсы» <http://www.sibheritage.nsc.ru>
22. Сайт Европейской ландшафтной конвенции <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprojets.htm>
23. Сайт «Лики городов» <http://www.cityface.com/cities>
24. Сайт журнала «Сообщение» <http://www.soob.ru>
25. Сайт □ журнала «Эксперт» <http://www.expert.ru>
26. Сайт Совета по внешней и оборонной политике России <http://www.svop.ru/yuka/s151.shtml>
27. Сайт «Россия в памяти семейного альбома» <http://nrsm.nsc.ru:8101/families/rubrik.htm>
28. Сайт ЮНЕСКО <http://www.unesco.ru/heritage/text/Criteria/landscape.htm>
29. Сайт Института мониторинга климатических и экологических систем <http://lpur.tsu.ru>
30. Сайт журнала «Мир России» <http://www.hse.ru/journals/main.htm>
31. Портал аналитики и сетевых проектов Сибири и Дальнего Востока <http://www.povestka.ru>
32. Сайт Всероссийской переписи населения <http://www.perepis2002.ru>
33. Будущее России по оценкам разведки США http://www.eurasiatimes.org/index.php?page=prognosises&article_id=967&print_ver=1
34. Сайт политической конъюнктуры России <http://www.ancentr.ru/portal>
35. Сайт регионы России <http://www.regions.intergrad.ru/>
36. Сайт Русская цивилизация <http://www.rustrana.ru>
37. Интернет-медиа «Общество.ру», раздел «Регионы России» <http://socarchive.narod.ru/bibl/polros/polros.htm>
38. Портал социально-гуманитарного и политического образования <http://www.humanities.edu.ru/index.html>
39. Российское образование федеральный портал http://www.edu.ru/db/portal/sites/portal_page.htm
40. Сайт культура регионов России <http://www.culturemap.ru/region>
41. Социальный атлас российских регионов <http://www.socpol.ru/atlas/indexes/index.shtml>