

NATIONS UNIES

COMMISSION ECONOMIQUE
POUR L'EUROPE

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ

UNITED NATIONS

ECONOMIC COMMISSION
FOR EUROPE

SEMINAIRE

СЕМИНАР

SEMINAR

КОНВЕНЦИЯ ПО ОХРАНЕ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ
И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР



Distr.
GENERAL

MP.WAT/SEM.2/1999/3
14 February 2000

МЕЖДУНАРОДНОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ
ПО УМЕНЬШЕНИЮ ОПАСНОСТИ
СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ БЮРО
ВСЕМИРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ВСЕМИРНАЯ МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ

**СЕМИНАР НА ТЕМУ: "ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
НАВОДНЕНИЙ И ЗАЩИТА ОТ НИХ"**
(Берлин, Германия, 7-8 октября 1998 года)

ДОКЛАД СЕМИНАРА

Подготовлен секретариатом в консультации с Председателем целевой группы,
возглавляемой Германией

Введение

1. По приглашению правительства Германии Семинар на тему "Предупреждение наводнений и защита от них" был проведен 7-8 октября 1999 года в Берлине (Германия).
2. Во исполнение решений, принятых Рабочей группой по управлению водохозяйственной деятельностью на ее первом совещании, целевая группа, возглавляемая Германией, подготовила проведение настоящего Семинара в качестве части расширенного плана работы по осуществлению Конвенции. Секретариаты Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий

GE.00-30474 (R)

(МДУОСБ), которое заменяется Международной стратегией уменьшения опасности бедствий, и Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ/ЕВРО) также участвовали в подготовке семинара. Большое значение в этой связи также имеет работа, проводимая Координационной подгруппой по прогнозированию наводнений и паводочному оповещению Региональной ассоциации VI (Европа) Всемирной метеорологической организации.

3. На Семинаре присутствовали представители следующих стран: Австрии, Беларуси, Бельгии, Болгарии, бывшей югославской Республики Македонии, Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Египта, Израиля, Ирландии, Испании, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Люксембурга, Нидерландов, Польши, Республики Молдова, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Узбекистана, Украины, Финляндии, Франции, Хорватии, Чешской Республики и Швейцарии.

4. В Семинаре также участвовала Комиссия Европейских сообществ.

5. Также в работе участвовали представители ЕЭК ООН, МДУОСБ, ВОЗ/ЕВРО, ВМО и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).

6. В Семинаре приняли участие Международная комиссия по охране реки Эльба и Международная комиссия по охране реки Рейн.

7. Были представлены следующие НПО: Международная комиссия по ирригации и дренажу (МКИД), Европейский совет химической промышленности (ЕСХП) и Германская ассоциация по охране окружающей среды и природы (БУНД).

I. ЦЕЛИ СЕМИНАРА

8. Семинар явился форумом, на котором правительственные должностные лица встретились со специалистами государственного и частного секторов и обменялись опытом в области предупреждения наводнений и защиты от них. Семинар способствовал конвергенции политики и стратегий по осуществлению Конвенции и принятого в ее рамках Протокола по проблемам воды и здоровья в международном, трансграничном, национальном и местном контексте.

9. На Семинаре были рассмотрены управленческие и технические аспекты предупреждения наводнений и защиты от них; вопросы проведения экологических, социальных и экономических оценок, а также повышения уровня информированности.

Результаты этого Семинара помогут целевой группе в подготовке проекта руководящих принципов, которые она должна представить Сторонам Конвенции для рассмотрения и утверждения на их втором совещании (MP.WAT/2000/7).

II. ОТКРЫТИЕ СЕМИНАРА

10. На посвященной открытию Семинара сессии выступил федеральный министр по делам окружающей среды, охраны природы и безопасности ядерных реакторов г-н Юрген Триттин (Германия). Текст его выступления был распространен среди участников.

11. Семинар утвердил свою повестку дня, содержащуюся в документе MP.WAT/SEM.2/1992/2.

12. На Семинаре председательствовал г-н О. МАЛЕК (Германия), Председатель целевой группы по предупреждению наводнений и защите от них. Докладчиками по темам I, II и III соответственно были г-н А. НАЛЬБЕРЧИНСКИЙ (Польша), г-н А. ГЕТЦ и Й. ЧОПШ (Швейцария), а также г-н Х. ОТЕРДОМ (Нидерланды).

III. РАССМОТРЕНИЕ ТЕМ СЕМИНАРА

13. Для облегчения обсуждения докладчики подготовили вступительные доклады по следующим темам: предупреждение и защита (тема I); экологические, социальные и экономические оценки (тема II); и повышение уровня информированности (тема III). Эти доклады основаны на дискуссионных документах, представленных правительствами до начала совещания (MP.WAT/SEM.2/1999/8–32). Обсуждение каждой темы начиналось с выступления одного из докладчиков, который также ссылался на дискуссионные документы, представленные в ходе совещания (MP.WAT/SEM.1/1999/33–40).

14. Следующие вопросы были рассмотрены и стали частью пересмотренных руководящих принципов (см. глава IV):

а) наводнение – это природное явление. Стихийные бедствия и наводнения – это часть природы. Они происходили всегда и сохранятся в будущем. За исключением случаев, когда они вызваны прорывами плотин или оползнями, наводнения представляют собой климатологические явления, обусловленные геологическими, геоморфологическими, рельефными и почвенно-растительными условиями. Метеорологические и гидрологические процессы могут протекать быстро или медленно и способны приводить к ливневым паводкам или к более предсказуемым медленно развивающимся паводкам, которые также называются прибрежными половодьями;

b) общество стало более уязвимым к стихийным бедствиям. Деятельность человека и его вмешательство в природные процессы в значительной степени изменили ситуацию в целых речных бассейнах. Хотя наводнения представляют собой природные явления, они могут усиливаться в результате такого вмешательства человека в окружающую среду, как нарушение водосборных бассейнов в результате урбанизации, сельскохозяйственной деятельности и вырубки лесов. В некоторых случаях воздействие наводнений с точки зрения последствий для здоровья человека и экономического ущерба усилилось, и планирование противопаводковых мер нельзя более сводить лишь к защите отдельных объектов от опасности определенных типов;

c) изменение концептуальной системы. Учитывая эволюцию и тенденции, необходимо изменить концептуальную систему, лежащую в основе подхода к опасным природным явлениям. От простой защиты от опасностей следует перейти к регулированию степени риска. Защита от наводнений никогда не является абсолютной; может быть гарантирован только некоторый уровень защиты от них. Постоянно возникает вопрос, каков уровень безопасности и какова его цена, а также какой остаточный риск приемлет общество. Оптимальным методом решения этой проблемы является использование концепции регулирования степени риска;

d) широкомасштабный подход. Опыт также показывает, что меры по противопаводочной защите на местном уровне могут иметь негативные последствия для районов, расположенных как ниже, так и выше по течению реки. Таким образом, необходимо использовать широкомасштабный подход, охватывающий весь речной бассейн. В основе такого комплексного подхода лежит многостороннее сотрудничество, в том числе междисциплинарное планирование для всего района водосбора. На трансграничных реках необходимо международное сотрудничество;

e) предпосылки для принятия правильных мер. Необходимо знание о потенциальной угрозе. Предупреждение наводнений не следует ограничивать конкретными наводнениями, которые возникают весьма часто. Эти меры должны также охватывать и редко происходящие явления, поскольку именно они в наибольшей степени угрожают безопасности человека. Существует необходимость в надежной информации, например, для принятия необходимых мер предосторожности. Кроме того, существует необходимость в междисциплинарном сотрудничестве на всех этапах регулирования степени риска: оценка риска, планирование мер по уменьшению риска и осуществление мер. Ответ на вопрос "какой уровень защиты от наводнений может считаться приемлемым" предполагает, что было произведено изучение возможных последствий, т.е. была произведена надлежащая оценка риска.

15. Участники Семинара также пришли к согласию о том, что существует по крайней мере семь основных принципов и подходов, относящихся к устойчивому предупреждению наводнений. Для их осуществления необходимо сотрудничество на всех уровнях государственного управления, а также координация секторальной политики в отношении охраны окружающей среды, территориально-пространственного планирования, сельского хозяйства, транспорта и городского развития. Что касается трансграничных вод, то необходимо сотрудничество между прибрежными странами в целях согласования национальной политики и стратегий, а также для разработки согласованных планов действий.

16. Участники Семинара также решили, что эти основные принципы и подходы должны стать частью руководящих принципов. Они заключаются в следующем:

a) наводнения представляют собой природное явление. Они существовали всегда и никогда не исчезнут;

b) вмешательство человека в природные процессы усилило угрозу наводнений. По мере возможности такое вмешательство следует сокращать, компенсировать его и в будущем предотвращать;

c) предупреждение наводнений должно охватывать весь водосборный район водотоков; это также применяется к трансграничным водам и их водосборным районам. Предупреждение наводнений также должно быть основано на принципе принятия мер предосторожности;

d) структурные меры будут оставаться важными элементами предупреждения наводнений и защиты от них. Однако эти меры следует в первую очередь сосредоточивать на охране здоровья и безопасности людей, материальных ценностей и имущества. Следует учитывать требования сохранения природы и организации ландшафтов;

e) каждому, кто может пострадать от последствий наводнений, следует принимать свои собственные меры предосторожности. С этой целью компетентным органам следует создать надлежащие информационные и прогнозирующие системы;

f) методы использования человеком речных пойм следует приспособлять к существующим опасностям. Для уменьшения риска затопления следует разработать надлежащие инструменты и меры;

g) в подверженных наводнениям районах следует принимать предупредительные меры для уменьшения возможных негативных последствий наводнений для водных наземных экосистем, таких, как загрязнение воды и почвы.

17. Был поднят также ряд других вопросов. Они были рассмотрены целевой группой в целях внесения дополнений в проект руководящих принципов. В числе их были: рассмотрение воздействия любой серьезной деятельности человека, связанной с предотвращением наводнений и защитой от них в районе водосбора, на общество в целом; оценка воздействия на санитарное состояние окружающей среды; разработка информационной политики, охватывающей информирование об опасности, и облегчение участия общественности в принятии решений; надлежащая практика для разъяснения общественности опасности, связанной с наводнениями (например, отметки уровня воды, свидетельствующие о наводнении; передвижные выставки); передача информации общественности о наличии уполномоченного учреждения, которому поручена передача надежной информации о наводнениях до начала, в ходе и после прекращения такого явления.

18. Также внимание было уделено землепользованию и управлению пойменными зонами (управление районами водозадержания, строительство и эксплуатация плотин), которые должны обеспечить, среди прочего: устойчивость к наводнениям объектов, построенных в пойменных зонах, и запрещение дальнейшего строительства; запрещение урбанизационных мероприятий в поймах; преобразование обрабатываемых земель на пойменных равнинах в лугопастбищные угодья; перемещение дамб для обеспечения большего пространства для рек в противовес строительству дамб для защиты сельскохозяйственных районов; опорожнение водохранилищ в период перед наводнениями вместо продолжения выработки гидроэнергии.

IV. РАССМОТРЕНИЕ ПРОЕКТА РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НАВОДНЕНИЙ И ЗАЩИТЫ ОТ НИХ: ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

19. Семинар рассмотрел предварительный проект руководящих принципов предупреждения наводнений и защиты от них (MP.WAT/SEM.2/1999/4) и проинструктировал целевую группу по вопросу доработки этих руководящих принципов для представления Сторонам на рассмотрение на их втором совещании.

20. Участники согласились, что рекомендации, содержащиеся в руководящих принципах, могут применяться как в трансграничном, так и в национальном контексте. Поэтому Семинар рекомендовал Сторонам Конвенции и тем, кто не являются ее

Сторонами, применять эти руководящие принципы в рамках своего сотрудничества в области управления трансграничными водами и, насколько возможно, в национальном контексте. Они сочли важным, чтобы Стороны, действуя под эгидой Совещания Сторон, информировали друг друга о применении этих руководящих принципов в рамках двустороннего и многостороннего сотрудничества.

21. Председатель проинформировал участников о том, что целевая группа соберется 9 октября 1999 года для организации доработки руководящих принципов в свете результатов Семинара.

22. Были внесены различные предложения в отношении возможной дальнейшей деятельности по предупреждению наводнений и защите от них под эгидой Совещания Сторон. В том числе предлагалось: производить подготовку представителей совместных органов и организовывать практические учения по действиям в случае наводнений.

23. Одна Сторона Конвенции рекомендовала осуществить в качестве последующей деятельности по завершении подготовки руководящих принципов разработку протокола по устойчивому предупреждению наводнений. Эта делегация сослалась на обсуждение, состоявшееся на первом совещании Рабочей группы по управлению водными ресурсами, которое сочло в 1998 году целесообразным не приступать немедленно к разработке юридически обязательных положений, а подготовить для правительств стран – членов ЕЭК рекомендации и руководящие положения по предупреждению наводнений (MP.WAT/WG.1/1998/2, пункты 15 и 16). Другие делегации указали, что они скорее предпочли бы внести поправки в Конвенцию для расширения сферы ее действия путем охвата вопросов, связанных с наводнениями, чем разрабатывать совершенно новый юридический документ. Другие участники сообщили, что их правительства предпочитают работать с документами по предупреждению наводнений, не являющимися обязательными в юридическом отношении.

V. ЗАКРЫТИЕ

24. Председатель проинформировал участников Семинара о том, что его правительство опубликует материалы Семинара и руководящие принципы предупреждения наводнений и защиты от них после утверждения Совещанием Сторон.

25. Участники Семинара высказали свою признательность правительству Германии за отличную организацию мероприятия и за финансовую поддержку, предоставленную участникам из стран, находящихся на переходном этапе.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

СПИСОК ДОКУМЕНТОВ

MP.WAT/SEM.2/1999/1	Programme of the Seminar-First announcement and call for discussion papers	E/F/R
MP.WAT/SEM.2/1999/2	Programme of the Seminar-Note by the secretariat	E/F/R
MP.WAT/SEM.2/1999/3	Report	E/F/R

Вводные доклады

MP.WAT/SEM.2/1999/4	Preliminary draft guidelines on flood prevention and protection	E/F/R
MP.WAT/SEM.2/1999/5	Topic A - Prevention and protection. Introductory report prepared by Mr. A. Naberzynski, Poland	E
MP.WAT/SEM.2/1999/5/ Corr.1 *	Corrigendum to the report on topic A, prepared by Mr. A. Naberzynski, Poland	E
MP.WAT/SEM.2/1999/6	Topic B - Environmental, social and economic assessments. Introductory report prepared by Messrs. A. Götz and J.W. Tschopp, Switzerland	E
MP.WAT/SEM.2/1999/7	Topic III - Awareness raising: Information policy: education and training. Introductory report prepared by Mr. H. Oterdoom, Netherlands	E

ДИСКУССИОННЫЕ ДОКУМЕНТЫ

- | | | |
|----------------------|--|---|
| MP.WAT/SEM.2/1999/8 | Flood protection in Azerbaijan
(Prepared by Mrs. M. Adigezalova, | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/9 | Flood protection in Austria
(Prepared by Mr. K. Stania, Austria) | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/10 | Flood forecasting and warning in
the Rhine basin - Recommendations
for improvements in the framework
of the flood action plan - Case study:
The Netherlands (prepared by Mr. B. Parmet
(Netherlands), Mr. B. Schädler
(Switzerland), Mr. E. Sprokkereef
(Netherlands) and Mr. K. Wilke (Germany)) | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/11 | Room for the River Rhine in the Netherlands:
an integrated approach to flood protection
(prepared by Mr. W. van de Langemheen,
Netherlands) | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/12 | Risk-based flood protection policy (prepared
by Messrs. A.B. Méndez Lorenzo and
R.E. Jorissen, Netherlands) | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/13 | Safety, risk and flood protection policy
(prepared by Mr. R.E. Jorissen, Netherlands) | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/14 | Assessment of safety against flooding in
the Netherlands (prepared by
Messrs. H. De Looff
and J.W. Van Der Meer, Netherlands) | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/15 | The way to a floodrisk-based safety concept-
Four case studies (prepared by Messrs.
A.M. van Agthoven, F. Den Heijer and
A.W. Kraak, Netherlands) | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/16 | Flooding risks of floodplain areas in
the Netherlands (prepared by
Mr. D.C.M. Klaassen, Netherlands) | E |
| MP.WAT/SEM.2/1999/17 | The general flood protection strategy for
the Upper and Middle Odra river basin after
the great flood of July 1997 (prepared by | E |

	Mr. A. Nalberczyński, Poland)	
MP.WAT/SEM.2/1999/18	Transboundary cooperation on flood forecasting at the River Tornionjoki between Finland and Sweden (prepared by Mr. B. Vehviläinen, Finland)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/19	Flood prevention and protection activity (prepared by Messrs V. Ropot and S. Kumanich, Republic of Moldova)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/20	The system of flood protection measures in the Russian Federation-Floods and health (prepared by Mr. V.S. Kukosh, Russian Federation)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/21	Flood protection in the 21st century-The Netherlands perspective (prepared by Messrs. R. Hillen, R. Van Venetié and B. Zegers, Netherlands)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/22	Floods and public health consequences, Prevention and control measures (prepared by Mrs. B. Menne, Messrs. K. Pond and R. Bertollini (WHO-European Center for Environment and Health-Rome division) and Mr. E. NOJI (WHO, Geneva))	E
MP.WAT/SEM.2/1999/23	Remote sensing methods to study floods (prepared by Messrs. V. Usachev and V. Prokacheva, Russian Federation)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/24	Emergency flood storage in Hungary (prepared by Mr. Lajos Szilávik, Hungary)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/25	Reconciliation of the ecological, forest cultural and flood control aspects in the flood berms of the Hungarian rivers (prepared by Mr. I.G. Török, Hungary)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/26	Flood protection in Hungary (prepared By Messrs J. Váradi and B. Göncz, Hungary)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/27	Flood action plans (prepared by Mr. A. Göttle, Germany)	E

MP.WAT/SEM.2/1999/28	Designation of flood plains in Bavaria (Germany) (Prepared by Messrs. A. Göttle, K. Deindl and F. Rothmeier, Germany))	E
MP.WAT/SEM.2/1999/29	Flood protection concept for the city of Cologne (Prepared by Mr. H. Oelmann, Germany)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/30	Flood response and emergency exercise in the water system of the Kymijoki River 19-20 May 1999 (prepared by Mr. T. Eskola, Finland)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/31	Multi-level approach to master the floods in the Netherlands's part of the River Meuse (prepared by Messrs. W. Van Leussen, G. Kater and P. Van Meel, Netherlands)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/32	Flood risk management - the Swiss experience (prepared by Mr. A. Petrascheck, Switzerland)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/33	The role of high Aswan dam towards Nile flood control (prepared by Mr. M.B.A. Saad, Egypt)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/34*	Flood forecasting in the Czech Republic (Prepared by Mr. J. Kubát, Czech Republic)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/35*	Flood Protection in the Czech Republic (Prepared by Mr. J. Kinkor, Czech Republic)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/36*	Flood Control in the Former Yugoslav Republic (Prepared by the Ministry for Agriculture, Forestry and Water Economy, the former Yugoslav Republic of Macedonia)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/37*	Flood Prevention and Protection in the Russian Federation (prepared by Messrs. S. Bednarouk and E. Ovcharov, Russian Federation)	E
MP.WAT/SEM.2/1999/38*	Flood control measures in the Russian Federation and other countries (Prepared by Messrs. G. Chuelov and	E

V.V. Milovsky, Russian Federation)

- MP.WAT/SEM.2/1999/39* Flood Prevention and Protection in the Republic of Bulgaria (prepared by the Government of Bulgaria) E
- MP.WAT/SEM.2/1999/40* The development of Flood Forecasting and Warning in the European Region (prepared by Mrs. H. Bartels (Germany) and Mr. G. Balint (Hungary) on behalf of the Co-ordination Sub-group for Flood Forecasting and Warning established by WMO's Regional Association VI (Europe)) E

* Этот документ был представлен в день открытия Семинара. Хотя он и имеет условное обозначение документа Организации Объединенных Наций, он не был выпущен секретариатом. Тем не менее он был включен в материалы Семинара, опубликованные принимающей страной – Германией.