



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

MP.WAT/SEM.3/2004/3
30 August 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**СОВЕЩАНИЕ СТОРОН КОНВЕНЦИИ ПО ОХРАНЕ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ
И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР**

**Семинар на тему "Предупреждение наводнений, защита от
них и смягчение их последствий"**
(Берлин, 21-22 июня 2004 года)

ДОКЛАД О РАБОТЕ СЕМИНАРА

Введение

1. По приглашению правительства Германии Семинар на тему "Предупреждение наводнений, защита от них и смягчение их последствий" состоялся в Берлине 21-22 июня 2004 года.
2. В работе Семинара приняли участие следующие страны: Австрия, Армения, Беларусь, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Нидерланды, Польша, Португалия, Сербия и Черногория, Республика Молдова, Румыния, Словакия, Финляндия, Франция, Чешская Республика и Швеция. В семинаре также участвовали представители Европейской комиссии (Генерального директората по окружающей среде и Совместного исследовательского центра).
3. Кроме того, в работе Семинара приняли участие представители Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ/ЕВРО), Всемирной метеорологической организации (ВМО), секретариата Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД), секретариата Конвенции о водно-болотных угодьях (РАМСАР, Иран, 1971 год), Международного альянса по сбору дождевого стока (МАСДС) и Всемирного фонда природы (ВФП, Ауэновский институт, Германия).

I. ЦЕЛИ

4. Семинар имел своей целью предоставить форум для правительственных должностных лиц, лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений, юристов, экономистов, управляющих и технических экспертов, с тем чтобы они обменялись своим опытом в области осуществления Руководящих принципов устойчивого предупреждения наводнений, принятых Сторонами Конвенции в марте 2000 года, а также оказать содействие работе Целевой группы по предупреждению наводнений, защите от них и смягчению их последствий, возглавляемой Германией, изучить варианты, включая возможность разработки правового документа в рамках Конвенции, продолжить разработку и укрепление общей основы для предупреждения наводнений, защиты от них и смягчения их последствий.

II. ПРОЦЕДУРЫ

5. Директор Департамента Федерального министерства по делам окружающей среды, защиты природы и ядерной безопасности Германии г-жа Генриетта Берг открыла Семинар и выступила от имени принимающей страны. Также к участникам обратился представитель секретариата.

6. Г-н Отто Малек (Германия) был избран Председателем, а г-н Шандор Тодт (Венгрия) и г-н Збигнев Кундзевич (Польша) были избраны заместителями Председателя.

III. ДОКУМЕНТЫ СЕМИНАРА И ЗАЯВЛЕНИЯ¹

7. Участникам Семинара были представлены доклад об опыте, накопленном в области осуществления Руководящих принципов устойчивого предупреждения наводнений (MP.WAT/SEM.3/2004/4), подготовленный Германией², и доклад о возможных вариантах дальнейшей разработки и укрепления общей основы для предупреждения наводнений,

¹ С документами семинара (MP.WAT/SEM.3/2004/1-5), основными выступлениями и страновыми справочными документами можно ознакомиться на вебсайте Конвенции по адресу: <http://www.unece.org.env.water.meetings.flood.seminar.htm>. Правительство Германии опубликует отчет о работе семинара осенью 2004 года.

² В ходе обсуждения к пункту 6 этого документа были сделаны две поправки, а именно:

- слово Морава было заменено словом Эльба
- вместо двусторонних и трехсторонних соглашений следует читать двусторонние и многосторонние соглашения.

защиты от них и смягчения их последствий (MP.WAT/SEM.3/2004/5), который был подготовлен секретариатом.

8. Помимо этих документов, участники Семинара рассмотрели и приняли к сведению технические доклады представителей: а) Франции и Румынии о мерах на национальном и местном уровне, включая создание национальной "системы контроля над наводнениями", и об использовании географических информационных систем (ГИС) для обнаружения наводнений и отслеживания затронутых районов во Франции, а также о применении в Румынии "принципа солидарности, касающегося речного бассейна"; б) Беларуси о проекте для бассейна реки Припять, касающемся планов комплексного управления водными ресурсами, биоразнообразия и защиты ландшафта от местных, национальных и трансграничных рисков; в) Венгрии и Нидерландов о совместных и скоординированных действиях в трансграничных речных бассейнах, включая "Будапештскую инициативу по укреплению международного сотрудничества в области устойчивого регионального развития"; д) Польши об уроках, извлеченных из сообщений средств массовой информации о наводнениях; и е) Европейской комиссии о Европейской инициативе о защите от наводнений, включая текст Сообщения Комиссии и итоговое заявление о том, что совместные цели заключаются в повышении эффективности сотрудничества и координации, касающиеся уровня речного бассейна, с тем чтобы повысить надежность защиты от наводнений; и ф) ВМО и Совместного исследовательского центра Европейской комиссии об их программах комплексной борьбы с наводнениями.

9. Кроме того, участники Семинара приняли к сведению постранные доклады, о которых упоминалось в ходе обсуждения и которые были распространены в качестве документов зала заседаний. Участники приняли также к сведению заявления: ВОЗ/ЕВРО о связанных со здоровьем аспектах наводнений и о потенциальном воздействии изменения климата; секретариата Рамсарской конвенции по вопросам экосистем, традиционных ценностей заливных лугов для местного населения и о преимуществах восстановления районов водозадержания над структурными мерами; и МАСД о необходимости совместных мер борьбы с наводнениями и засухой, о сборе дождевого стока в качестве основного способа водоснабжения питьевой водой во многих районах мира и как важного дополнительного источника запасов питьевой воды в других районах на случай изменения климата и погодных условий.

10. Участники Семинара приняли к сведению письменное совместное заявление представителей Армении, Беларуси и Республики Молдова, в котором говорится о необходимости разработки и подписания международного соглашения о предотвращении, контроле и сокращении масштабов ущерба в результате наводнений и о развертывании оказания международной помощи в применении наилучшей европейской практики.

Кроме того, участники Семинара приняли к сведению выступление представителей государств - членов ЕС о правовых аспектах общей основы. Одна страна полностью поддержала идею разработки общеевропейского соглашения по наводнениям, предпочтительно в форме протокола к Конвенции. Другие страны, хотя и ставили под сомнение необходимость заключения общеевропейского соглашения, заявили, что они будут сотрудничать в его разработке при условии достаточного количества сторонников его заключения среди государств, не являющихся членами ЕС, а также при условии выявления в ходе исследований пробелов в действующих договорах. Другие государства - члены ЕС придерживались мнения о том, что все вопросы существа, связанные с наводнениями, уже регламентируются их двусторонними соглашениями. Одна страна предложила в качестве промежуточного варианта разработать общеевропейский кодекс поведения, если не будет достигнут консенсус относительно разветвления подготовки правового документа.

IV. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ СЕМИНАРА

11. Участники Семинара пришли к выводу о том, что Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений ЕЭК ООН являются эффективным механизмом для ориентации действий по предупреждению наводнений, защите от них и смягчению их последствий на местном, национальном и трансграничном уровнях. Участники Семинара не сочли необходимым существенно пересматривать эти Руководящие принципы.

12. Для целей дальнейшей разработки общеевропейской основы для предупреждения наводнений, защиты от них и смягчения их последствий участники Семинара рекомендовали продолжить работу по трем основным вариантам³.

а) **Наращивание потенциала**

Элемент наращивания потенциала общей основы предусматривает профессиональную подготовку представителей местных и национальных властей, а также

³ На третьем совещании Целевой группы, проходившем 23 июня 2004 года в Берлине, Венгрия выразила готовность и дальше разрабатывать вариант наращивания потенциала, а Германия - вариант ориентации в области политики и консультаций. Греция выразила готовность содействовать работе Юридического комитета Конвенции по варианту, касающемуся правовых документов и поддержки. Другие страны, представленные в Целевой группе, выразили готовность участвовать в работе на совместной основе. Юридический комитет на своем первом совещании 28-29 июня 2004 года выразил согласие на оказание консультативных услуг по тематическим вопросам и включил эту задачу в повестку дня своего второго совещания (Женева, 16-17 сентября 2004 года).

совместных органов, занимающихся вопросами сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов (подробнее см. приложение);

b) Ориентация в области направлений политики и консультации

Элемент "мягкого законодательства" предусматривает рекомендации директивным работникам, органам государственной власти, муниципальным властям, а также органам местного самоуправления по вопросам, которые не отражены в Руководящих принципах. При дальнейшей разработке этого варианта следует принимать во внимание связь между Руководящими принципами и Документом ЕС о наилучшей практике (подробнее см. приложение);

c) Правовые документы и поддержка

На основе анализа пробелов в международных соглашениях по наводнениям и просьб об оказании помощи может быть разработан правовой компонент. В рамках этого правового компонента можно было бы разработать типовые положения по вопросам наводнений для прибрежных государств общих трансграничных вод, с тем чтобы определить или обновить соответствующие положения двусторонних или многосторонних соглашений. Кроме того, он мог бы основываться на региональном соглашении ЕЭК ООН. Усилия по разработке и осуществлению правовых документов следует основывать на существующих процессах в Европейском союзе и ЕЭК ООН и в странах общих трансграничных вод.

13. В поддержку этих трех вариантов участники Семинара также сделали выводы из обсуждений и вынесли дополнительные рекомендации по разработке политики, ориентации и наращиванию потенциала (приложение).

14. Выводы и рекомендации, а также деятельность, предусмотренная кругом ведения Целевой группы по предупреждению наводнений, защите от них и смягчению их последствий, которой руководит Германия (см. элемент 2.1 Программы по предупреждению наводнений в плане работы на 2004-2006 годы в рамках Конвенции ЕСЕ/MP.WAT/15/Add.2), послужат основой для дальнейшей работы Целевой группы до первого совещания Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами (Женева, декабрь 2004 года) и в последующий период.

15. От имени участников делегация Греции поблагодарила правительство Германии и организаторов семинара - Федеральное министерство по окружающей среде, за превосходно организованную работу и за теплый прием, оказанный им во время

Семинара. Секретариат выразил признательность Германии за финансовую поддержку, которая позволила представителям стран с переходной экономикой принять участие в работе Семинара и покрыть расходы на услуги, предоставленные секретариатом.

Приложение

**ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ,
ОРИЕНТАЦИИ И НАРАЩИВАНИЯ ПОТЕНЦИАЛА**

1. На своем втором совещании, состоявшемся 23-25 марта 2000 года в Гааге (Нидерланды), Стороны Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер приняли Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений (MP.WAT/2000/7). Стороны Конвенции и государства, не являющиеся ее Сторонами, рекомендовали применять эти Руководящие принципы в рамках своего сотрудничества по управлению трансграничными водными ресурсами и там, где это необходимо, в национальном контексте. В Руководящих принципах содержатся рекомендации в отношении мер и практики управления по вопросам предотвращения, контроля и сокращения масштабов неблагоприятного воздействия наводнений на здоровье человека и безопасность, на ценные объекты и собственность и на водную и земную среду. Стороны согласились обменяться своим опытом применения Руководящих принципов на четвертом совещании Сторон в 2006 году.
2. На своем третьем совещании, проходившем 26-28 ноября 2003 года в Мадриде, Стороны подтвердили необходимость трансграничного сотрудничества по предупреждению наводнений и защите от них. Они приветствовали тот факт, что Руководящие принципы были включены в работу Европейского союза и послужили основой для его Документа по наилучшей практике в области предупреждения наводнений, защите от них и смягчения их последствий. Что касается решения, принятого на втором совещании, то было подтверждено, что опыт, накопленный в области применения Руководящих принципов, будет подвергнут рассмотрению. С одобрением было встречено предложение Германии организовать международную конференции в форме семинара ЕЭК ООН в июне 2004 года в Берлине.
3. В поддержку семинара была учреждена целевая группа, возглавляемая Германией. Она провела свои совещания 19-20 января 2004 года в Берлине и 26-27 апреля 2004 года в Будапеште. Для подготовки Семинара был разработан вопросник по Руководящим принципам, и ответы на этот вопросник были подвергнуты оценке (см. MP.WAT/SEM.3/2004/4).

Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений

4. Во многих странах Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений уже инкорпорированы в национальные законодательные акты или

программы, а в ряде случаев - в международные соглашения. Меры по предупреждению наводнений, защите от них и смягчению их последствий стали частью работы международных комиссий по рекам и других совместных органов, которые были учреждены практически во всех крупных речных бассейнах в Европе. В одних странах были приняты планы действий на случай наводнений, а в других странах эти планы находятся в стадии разработки или планирования.

5. Содержащиеся в Руководящих принципах рекомендации в отношении мер и практики предотвращения, контроля и сокращения масштабов неблагоприятного воздействия наводнений на здоровье человека и безопасность, ценные объекты и собственность и на водную и земную среду по-прежнему сохраняют свою значимость. То же самое касается принципов и подходов, предусмотренных Руководящими принципами в области политики и стратегии, а также совместных и скоординированных действий.

6. Кроме того, содержащиеся в Руководящих принципах рекомендации в отношении обеспечения информации о наводнениях, оказания взаимной помощи, разработки планов предупреждения об опасности и действий в чрезвычайных ситуациях и повышения уровня информированности среди широких слоев населения уже осуществляются во многих странах; другие страны планируют сделать это.

7. В некоторых странах осуществлению Руководящих принципов на местном и национальном уровне способствовали имеющие обязательную силу законоположения. Что касается трансграничных бассейнов, то в этом случае осуществлению Руководящих принципов способствовали двусторонние и многосторонние планы действий.

8. Все это свидетельствует о том, что Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений ЕЭК ООН и предложенные меры для деятельности на местном, национальном и трансграничном уровне являются эффективными путями и средствами предупреждения наводнений, защиты от них и смягчения их последствий. В этой связи отсутствует какая-либо необходимость в существенном пересмотре этих Руководящих принципов.

Ориентация направлений политики в области предупреждения наводнений, защиты от них и смягчения их последствий

9. По мнению участников семинара, дальнейшая ориентация направлений политики необходима по следующим вопросам:

- a) использование ГИС;

- b) внезапные наводнения в городских районах;
- c) селевые потоки и внезапные наводнения в горных районах;
- d) связь между наводнениями и загрязнением в результате аварий;
- e) взаимосвязи между борьбой с наводнениями и засухой и укреплением/стимулированием надлежащих преобразований в области землепользования в рамках управления ландшафтами;
- f) потенциал сбора дождевого стока;
- g) включение соображений о последствиях возможного изменения климата в планы действий по борьбе с наводнениями.

10. Участники Семинара также рассмотрели следующие вопросы:

- a) применение принципа солидарности, закрепленного в Документе ЕС о наилучшей практике в масштабах всего региона ЕЭК ООН;
- b) более эффективное использование существующих механизмов финансовой поддержки для государств, не являющихся членами ЕС и имеющих общие бассейны рек, с государствами - членами ЕС, и поддержка инициатив, в частности элемента Инициативы ЕС по водным ресурсам для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, а также Балкан, и группирование программ, осуществляемых под эгидой Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, с программами устойчивого регионального управления, связанными с борьбой с наводнениями в речных бассейнах;
- c) учет принципов Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и его Протокола по стратегической экологической оценке в целях более эффективного включения экологических соображений и соображений в области охраны здоровья человека в разработку планов и программ по борьбе с наводнениями;

- d) учет опасностей для сооружений, содержащих опасные вещества, возникающих в результате наводнений, в соответствии со статьей 2 Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий;
- e) организация совместных оценок последствий наводнений в трансграничных речных бассейнах и, если это приемлемо, в масштабах региона ЕЭК ООН;
- f) дальнейшие исследования возможных последствий изменения климата на наводнения и учет таких потенциальных последствий в планах действий по борьбе с наводнениями и в планах действий по охране окружающей среды и здоровья;
- g) корректирование законодательства в области территориально-пространственного планирования, если это еще не сделано, в целях включения вопроса "вода и ее различные функции" в процесс принятия решений на местном уровне и в масштабах бассейнов, а также в целях повышения эффективности принятия решений и интеграции секторов.

11. Кроме того, участники Семинара рассмотрели возможность введения следующих обязательных и факультативных мер в области трансграничного сотрудничества:

- a) обязательные меры будут включать сбор данных и обмен данными (например, гидрометеорологическими и гидрологическими данными о формировании наводнений, оперативными данными, а также данными о регулировании функционирования расположенных выше по течению водохранилищ, о запланированных и осуществляемых техногенных мероприятиях, которые могут оказать воздействие на режим вод, об объявлении аварийных уровней воды и о функционировании резервных водозаборных бассейнов и польдеров в чрезвычайных ситуациях), а также совместную разработку планов действий в чрезвычайных ситуациях и планов сдерживания водных потоков в трансграничных речных бассейнах;
- b) факультативные (т.е. рекомендуемые) меры будут включать: адаптацию существующей практики в целях создания структур устойчивого землепользования, укрепление природных способов водозадержания или сокращение масштабов потенциального ущерба; профессиональную подготовку и меры стимулирования по выявлению и использованию положительных факторов наводнений (например, управление ландшафтом, восстановление и рациональное использование пастбищ, заливные леса, водно-

болотные угодья); оценку и картирование рисков наводнения; повышение уровня информированности общественности, включая обеспечение готовности к укреплению самозащиты и самопомощи; и трансграничную помощь.

12. Участники Семинара подчеркнули, что органы местного самоуправления нуждаются в информации о наводнениях для надлежащего выполнения своих обязанностей, и отметили, что ассоциации местных органов самоуправления сыграли важную роль в сборе данных и информации и в передаче сообщений. Сотрудничество между самими органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления, администрациями речных бассейнов и органами провинций и национальными органами по-прежнему представляет собой сложную проблему в масштабе речных бассейнов. В целях предотвращения конфликтов необходимо согласовывать планы действий по борьбе с наводнениями в масштабе речных бассейнов и планы действий по борьбе с наводнениями на местном уровне. Кроме того, существует необходимость привлечения органов местного управления к осуществлению программ наращивания потенциала.

13. Участники Семинара рекомендовали уделять более пристальное внимание возможностям расширения районов для водозадержания и водохранилищ в структуре региональных и местных водных систем. Как об этом говорится в Руководящих принципах, задержание воды в почве должно иметь преимущество над быстрым стоком. При выполнении этой рекомендации внимание следует уделять также водоносным пластам и их емкостным свойствам во время наводнения. Для восстановления районов водозадержания Семинар рекомендовал в том числе составлять кадастры районов водозадержания в различных речных бассейнах в качестве важного механизма для фиксирования увеличения или уменьшения их потенциальных емкостных свойств. При этом особое внимание следует уделять надлежащему выбору точки отсчета, т.е. точки интервала повторяемости "расчетных наводнений". Особое внимание следует уделять районам водозадержания, расположенным в районах формирования наводнений; их создание и эксплуатация могли бы быть подкреплены путем применения местного и/или национального законодательства и нормативных актов.

14. Участники Семинара обратились также к средствам массовой информации за помощью в обеспечении информации о наводнениях (например, путем распространения прогнозов о наводнениях и прогнозов погоды, информирования о процессах и последствиях наводнений), избегая при этом сенсационного тона сообщений. С этой целью контакты со средствами массовой информации должны быть налажены заблаговременно до возникновения возможных наводнений, информация должна подготавливаться в обычном и понятном формате, например в печатном виде. Для достижения успеха средства массовой информации должны находиться в курсе событий,

причем не только в период наводнений. Кроме того, представителей средств массовой информации могут приглашать посетить центры управления кризисными ситуациями и другие учреждения, чтобы они были в курсе проделанной работы.

15. Участники Семинара предложили, чтобы Руководящие принципы, как только они будут дополнены одним или несколькими упомянутыми выше элементами, были изданы в форме документа, размещенного на вебсайте, который впоследствии можно было обновлять или дополнять в случае возникновения необходимости. На других форумах еще предстоит обсудить (например, в рамках целевой группы или Рабочей группы Конвенции по комплексному управлению водными ресурсами), следует ли изучить вопрос об интерактивной работе над Руководящими принципами.

Наращивание потенциала

16. Участники Семинара предложили шире обмениваться опытом между Сторонами Конвенции, поскольку во многих странах ряд мер, предусмотренных в Руководящих принципах, по-прежнему находится в стадии разработки или планирования, и они приобретут более богатый опыт позднее. К обмену опытом следует также подключить партнеров международных комиссий по речным бассейнам, другие совместные органы, учреждения Европейской комиссии, соответствующие учреждения и программы Организации Объединенных Наций и НПО. Примерами информации для обмена опытом может служить информация о методах оценки ущерба и процедурах возмещения ущерба, понесенного в результате наводнения. Как об этом говорилось в предыдущем разделе, существует также необходимость привлечения органов местного самоуправления к осуществлению программ наращивания потенциала.

17. Участники Семинара высказались также в поддержку обмена опытом с другими регионами мира и предложили, в частности, распространить информацию о Руководящих принципах устойчивого предупреждения наводнений ЕЭК ООН на четвертом Всемирном форуме по водным ресурсам и на других глобальных мероприятиях.

18. Назрела очевидная необходимость расширить охват программ наращивания потенциала, которые, как правило, направлены на улучшение прогнозирования наводнений и предупреждение о них, повышение уровня готовности и создание потенциала для мер реагирования. Такой расширенный охват должен предусматривать мероприятия по совершенствованию технологий и согласованию методологий по оценке и картированию рисков. Кроме того, существует необходимость в профессиональной подготовке кадров и разработке стимулов в поддержку процесса адаптации, т.е. речь идет

о модели "жизнь в условиях наводнений"; возможные темы должны включать надлежащее землепользование и управление затопляемыми поймами рек.

19. Участники семинара согласились также опираться на рекомендации и опыт "Будапештской инициативы по укреплению международного сотрудничества в области устойчивого регионального развития" в ходе обмена опытом, разработки наилучшей практики и дальнейшего развития общеевропейской основы для комплексной борьбы с наводнениями и засухами в речных бассейнах. По мнению участников, Будапештская инициатива представляет собой эффективный консультативный форум для новых инициатив, активизации усилий, направленных на надлежащее и оперативное применение результатов транснационального сотрудничества в поддержку усилий ЕС и ЕЭК ООН в области управления рисками, связанными с наводнениями и засухами.
