



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

ECE/MP.WAT/2006/4  
29 August 2006

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

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

Четвертое совещание

Бонн (Германия), 20-22 ноября 2006 года

Пункт б а) предварительной повестки дня

**ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ УПРАВЛЕНИИ ТРАНСГРАНИЧНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В СЛУЧАЕ НАВОДНЕНИЙ**

Представлено Целевой группой по наводнениям и Правовым советом

1. На своем совместном совещании, состоявшемся 20-21 июня 2006 года в Женеве, Целевая группа по наводнениям и Правовой совет на основе проекта, разработанного г-жой Фани Даскалопулу-Ливада (Греция), г-ном Отто Малеком (Германия) и г-ном Александросом Коллиопулосом (Греция), завершили подготовку проекта типовых положений об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений и комментариев к ним, которые приводятся в приложении. Впоследствии они были одобрены Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами на её втором совещании (Женева, 26-27 июня 2006 года).
2. Совещание Сторон, возможно, пожелает:
  - а) утвердить типовые положения и комментарии к ним (см. приложение);

b) предложить Сторонам Конвенции и странам и организациям, не являющимся таковыми, применять эти типовые положения при заключении или рассмотрении двусторонних или многосторонних нормативных документов по вопросам, касающимся трансграничных вод или конкретных наводнений;

c) выразить признательность Целевой группе по наводнениям и Правовому совету за проделанную ими отличную работу;

d) выразить благодарность правительствам Германии и Греции за руководство деятельностью по разработке типовых положений и комментариев к ним и оказанную в этой связи финансовую поддержку;

e) включить в свой план работы на 2007-2009 годы (см. ЕСЕ/МР.ВАТ/2006/3) последующую деятельность, связанную с пропагандой типовых положений; и

f) просить секретариат опубликовать типовые положения и обеспечить их максимально широкое распространение.

Приложение

**ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ УПРАВЛЕНИИ ТРАНСГРАНИЧНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В СЛУЧАЕ НАВОДНЕНИЙ**

**Введение**

Нижеследующие типовые положения об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений предназначены для использования в качестве части общего двустороннего или многостороннего нормативного документа, касающегося трансграничных вод или конкретных наводнений, прибрежными государствами с целью рассмотрения проблем предотвращения трансграничных наводнений, защиты от них и ликвидации их последствий и повышения степени готовности к ним. Это не исключает возможности адаптации государствами этих положений к их конкретным потребностям. С другой стороны, государства могут принимать последующие более подробные положения, касающиеся этих вопросов, или же отдавать предпочтение более строгим мерам, например таким, которые содержатся в части III Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (далее Конвенция ООН о водотоках 1997 года) и в Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (далее Конвенция ЕЭК ООН по водам 1992 года).

При этом понимается, что общие принципы международного права, касающиеся вопросов, охватываемых этими типовыми положениями, в установленном порядке применяются в полном масштабе.

Для целей настоящих положений:

"Стороны" означает Стороны любого документа, в который могут быть включены эти положения;

"прибрежные Стороны" означают стороны, граничащие с одними и теми же водотоками.

Во всем тексте положений использовались формулировки, применяющиеся в обязательных в юридическом отношении документах (например, "делают"). Если государства решат обратиться к документам "мягкого" права, то следует использовать иные формулировки (например, "следует делать").

### **Положение 1**

- 1. Прибрежные Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения опасности наводнений, защиты от нее и ее уменьшения в трансграничных речных бассейнах. Опасность наводнений - это вероятность возникновения наводнения в сочетании с его возможным негативным воздействием.**
- 2. Каждая Сторона воздерживается от принятия мер, которые непосредственно или косвенно могут приводить к перенесению опасности наводнений на другие прибрежные государства или вызывать опасность наводнений в таких других прибрежных государствах.**

Пункт 1 положения 1 является декларативным заявлением, охватывающим все типовые положения, отражающим их наиболее фундаментальный принцип и также определяющим термин "опасность наводнений". Что касается определения понятия "воздействие", то в этой связи можно сослаться на пункт 2 статьи 1 Конвенции ЕЭК ООН по водам 1992 года.

Что касается пункта 2, то в ходе принятия национальных мер по защите от наводнений во всех случаях следует учитывать их возможное воздействие на другие прибрежные государства. В пункте 3.2 (подпункт 4) Программы действий по устойчивой защите от наводнений в бассейне реки Дунай 2004 года указывается, что "реки не признают национальных границ. Накопленный опыт свидетельствует о том, что принимаемые на местном уровне меры по защите от наводнений могут иметь негативные последствия как для нижнего, так и непосредственно для верхнего течения. В этой связи требуется обеспечивать оценку этих последствий..." Термин "возникновение опасности наводнений" предназначен для включения наводнений, вызываемых антропогенной деятельностью.

### **Положение 2**

- 1. Стороны незамедлительно информируют друг друга о любой критической ситуации, которая может вызывать наводнение на территории других Сторон. Прибрежные Стороны создают и используют скоординированные или совместные системы связи, оповещения и сигнализации с целью получения и передачи информации. Эти системы используются на основе применения совместимых процедур и технических средств передачи и обработки данных, подлежащих согласованию между прибрежными Сторонами. Прибрежные Стороны назначают**

**компетентные органы и пункты связи на всех соответствующих уровнях и информируют друг друга о них.**

**2. Всякий раз, когда какой-либо одной Стороне становится известно о ситуации, которая может вызвать наводнение на территории других Сторон или которая приводит к затоплению территории других Сторон, она:**

**а) незамедлительно препровождает эту информацию компетентным органам и пунктам связи других Сторон в соответствии с согласованной процедурой. Такая информация содержит, в частности, имеющиеся данные об осадках, поверхностных стоках и уровнях воды;**

**б) в максимально возможной степени принимает все соответствующие меры для предотвращения негативного воздействия наводнения на территории других Сторон или смягчения его последствий;**

**с) незамедлительно проводит консультации с другими Сторонами с целью принятия совместных мер по исправлению положения.**

Первый пункт этого положения основывается на статье 14 Конвенции ЕЭК ООН по водам 1992 года. Эта статья обязывает прибрежные Стороны информировать друг друга о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, и, кроме того, создавать, при необходимости, скоординированные или совместные системы связи, оповещения и сигнализации. Ряд двусторонних соглашений также предусматривает подобную процедуру связи или общую модель предупреждения<sup>1</sup>.

Главные положения второго пункта основаны на статье 28 Конвенции ООН о водотоках 1997 года. Первое такое обязательство (т.е. обязательство информировать) содержится в пункте 2 статьи 28, а также во многих двусторонних соглашениях,

---

<sup>1</sup> Пункт 1 статьи 16 Конвенции о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай 1994 года (Конвенция об охране реки Дунай); пункт 1 с) статьи 8 Конвенции об охране Рейна 1999 года; пункт 1 статьи 11 Конвенции о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования вод в водосборных районах Испании и Португалии. См. также пункт 25 Руководящих принципов устойчивого предупреждения наводнений ЕЭК ООН (Руководящие принципы ЕЭК ООН).

посвященных наводнениям<sup>2</sup>. Полезность представляемой информации зависит от заблаговременного создания двусторонних механизмов предупреждения, обеспечивающих, чтобы информация поступала как можно скорее по правильному адресу. Поэтому в подпункте а) указывается на необходимость разработки согласованной процедуры представления соответствующих данных.

Обязательство предотвращать и в максимально возможной степени смягчать негативное воздействие наводнения на территории других Сторон может рассматриваться как знак солидарности между государствами и народами в случае возникновения национальных стихийных бедствий. В пункте 3 статьи 28 Конвенции ООН о водотоках 1997 года указывается, что "государство водотока, на территории которого возникла чрезвычайная ситуация, в сотрудничестве с потенциально затрагиваемыми государствами и, при необходимости, с компетентными международными организациями немедленно принимает все осуществимые меры, необходимость которых диктуется обстоятельствами, в целях предотвращения, смягчения и ликвидации вредных последствий чрезвычайной ситуации"<sup>3</sup>. Положения, аналогичные норме, указываемой в подпункте b), содержатся в пункте 5 статьи 18 Конвенции 1998 года, заключенной Португалией и Испанией, и в статье 3 Соглашения 2001 года между правительством Республики Казахстан и правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек.

Ситуации, которые могут вызывать наводнения, включают в себя те, которые возникают в результате избытка воды метеорологического происхождения, а также антропогенные наводнения, в том числе те, которые объясняются отсутствием гидравлической инфраструктуры, такой, как плотины и дамбы обвалования, а также ненадлежащей эксплуатацией водохранилища. Как оказалось, важнейшую роль в таких ситуациях играет представление прибрежным государствам имеющейся информации о

---

<sup>2</sup> См. пункт 6 статьи 3 Конвенции об охране защите Рейна 1999 года; пункт 3 статьи 18 Конвенции о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования вод в водосборных районах Испании и Португалии (Конвенция 1998 года между Португалией и Испанией); пункт 2 статьи 16 Конвенции об охране реки Дунай; статью 8 Соглашения 2000 года между правительством Республики Казахстан и правительством Кыргызской Республики об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас; статью 3 Соглашения 1999 года между правительством Республики Казахстан, правительством Кыргызской Республики, правительством Республики Таджикистан и правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области гидрометеорологии. См. также пункт 24 а) Руководящих принципов ЕЭК ООН.

<sup>3</sup> См. также статью 27 этой же Конвенции.

рациональной эксплуатации водохранилищ с уделением особого внимания таким аспектам, как интенсивность сбросов, их сроки и продолжительность.

В интересах получения руководящих указаний относительно определения мер, принимаемых в соответствии с подпунктом b) пункта 2 настоящего положения, можно обращаться к Руководящим принципам ЕЭК ООН, выводам и рекомендациям Семинара по предотвращению аварий на химических предприятиях и ограничению их воздействия на трансграничные воды ЕЭК ООН (Гамбург, Германия, 1999 год) и документу ЕС "Наилучшая практика в области предотвращения наводнений, защиты от них и смягчения их последствий".

Обязанность проводить консультации с другими прибрежными Сторонами четко отражена только в статье 10 Соглашения по реке Меконг 1995 года. Однако можно утверждать, что отсутствие ссылки на эту обязанность в других двусторонних соглашениях объясняется тем фактом, что такое обязательство в случае возникновения чрезвычайной ситуации неотъемлемо от норм добросовестности, регламентирующих деятельность прибрежных государств, которые, кроме того, заключили двустороннее соглашение, касающееся их трансграничных вод.

### **Положение 3**

**Стороны совместно разрабатывают долгосрочную стратегию борьбы с наводнениями и меры, охватывающие весь трансграничный речной бассейн. Их сотрудничество включает в себя:**

- а) обмен гидрологическими и метеорологическими данными, мониторинг/сбор данных и разработку модели прогнозирования, охватывающей весь речной бассейн, или связей между соответствующими моделями прогнозирования Сторон;**
- б) подготовку обзоров, исследований (в том числе анализ затрат и результатов или анализ экономической эффективности), карт пойменных площадей, оценок опасности наводнений и карт опасности наводнений с должным учетом местных знаний и обмен соответствующими национальными данными и документацией;**
- в) разработку всеобъемлющего плана действий в случае наводнений, в котором рассматриваются вопросы предотвращения, защиты, обеспечения готовности и реагирования и содержится описание общих целей, совместных**

**действий, планов действий в чрезвычайной обстановке, информационной политики, деятельности по управлению пойменными площадями и, в надлежащих случаях, деятельности по ограничению масштабов наводнений и финансовых механизмов;**

**d) мероприятия по повышению уровня информированности и обеспечению доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию.**

Это положение устанавливает принцип долгосрочного сотрудничества между прибрежными Сторонами по вопросам, касающимся наводнений, для всего речного бассейна в рамках комплексной деятельности по управлению речным бассейном. В пункте 2.1 сообщения Европейской комиссии об учете факторов риска наводнений (СОМ (2004) 472) вполне обоснованно указывается, что "если в каком-либо одном районе осуществляются инженерные решения по максимально оперативному отводу воды с его речного участка, это просто означает, что вода поступает более стремительно на граничащие с ним участки вниз по течению реки. Поэтому необходимо, чтобы деятельность по защите от наводнений осуществлялась согласованным и скоординированным образом на всем протяжении реки"<sup>4</sup>. В этом контексте деятельность по учету факторов риска наводнений должна координироваться и, в надлежащих случаях, интегрироваться с планированием управления речным бассейном и увязываться с другими областями проводимой политики, такими, как градостроительство, сельское и промышленное развитие, сельское хозяйство, транспорт и отдых. Созданные совместные органы прибрежных Сторон обеспечивают надлежащие основы для такого сотрудничества.

Области сотрудничества, указываемые в подпунктах а)-d), носят иллюстративный характер и между ними не устанавливается какой-либо иерархии, поскольку именно Стороны должны определять приоритеты своих совместных действий в соответствии с конкретными потребностями каждого речного бассейна. Вопросы, предложенные в подпунктах а)-d), нередко упоминаются в двусторонних конвенциях, Руководящих принципах ЕЭК ООН и, кроме того, Нью-йоркских правилах по ограничению масштабов наводнений (1972 год) Ассоциации международного права (АМП), обновленных и включенных в пункт 4 статьи 34 Берлинских правил АМП, касающихся водных ресурсов, 2004 года.

Что касается обмена данными и совместной разработки модели прогнозирования, то аналогичные положения содержатся в статье 9 Конвенции ООН о водотоках 1997 года; в

---

<sup>4</sup> См. также пункт 3.2 Программы действий по устойчивой защите от наводнений в бассейне реки Дунай 2004 года и пункты 13 с) и 22 а) Руководящих принципов ЕЭК ООН.



статьях 3 и 6 Соглашения 1999 года между правительством Республики Казахстан, правительством Кыргызской Республики, правительством Республики Таджикистан и правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области гидрометеорологии; и в пунктах 24 и 28 добавления I к Руководящим принципам ЕЭК ООН. Следует также принять к сведению пункт 1 резолюции (Сg-XII) Всемирной метеорологической организации (1999 год) об обмене гидрологическими данными, в соответствии с которым государствам-членам следует представлять на бесплатной и неограниченной основе те гидрологические данные и результаты, которые необходимы для осуществления обслуживания в поддержку защиты жизни и собственности и обеспечения благосостояния народов.

Формулировки подпункта b) составлены по образцу подпункта b) пункта 4 статьи 34 Берлинских правил АМП, касающихся водных ресурсов (см. также пункт 23 Руководящих принципов ЕЭК ООН).

Что касается подпункта c), то следует упомянуть пункт 1 статьи 13 Рамочного соглашения по бассейну реки Сава 2002 года и статьи 7 и 8 Соглашения 2000 года между правительством Республики Казахстан и правительством Кыргызской Республики об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас.

Использование анализа затрат и результатов и/или анализа экономической эффективности позволяет определять наиболее приемлемые меры со справедливым распределением затрат и ответственности в рамках солидарных отношений между прибрежными Сторонами. Создание приемлемых финансовых механизмов может поддерживать процесс осуществления совместных действий.

Эти положения предусматривают совместные действия и меры Сторон в области защиты от наводнений. Предложение о принятии совместных планов действий прибрежных Сторон указывается также в пункте 22 d) Руководящих принципов ЕЭК ООН и в пункте 1 а) приложения А к сообщению Европейской комиссии об учете факторов риска наводнений (документ СОМ (2004) 472).

Подпункт d) составлен на основе положений раздела V Руководящих принципов ЕЭК ООН и Программы действий по устойчивой защите от наводнений в бассейне реки Дунай (Международной комиссии по охране реки Дунай).

#### **Положение 4**

**1. Стороны стремятся к включению экологических требований в свои стратегии борьбы с наводнениями. В частности, они принимают в максимально возможной степени все соответствующие меры для поддержания, совершенствования и восстановления естественной функции водотока; охраны и восстановления связанных с водами экосистем; обеспечения того, чтобы в ходе управления водными потоками обеспечивался учет естественных потоков твердых веществ; активизации взаимодействия между рекой, подземными водами и аллювиальными площадями; и сохранения, защиты и реактивации аллювиальных площадей в качестве естественных пойменных площадей.**

**2. Стороны также содействуют в максимально возможной степени осуществлению мер по сохранению, укреплению и восстановлению водоудерживающего потенциала небольших водотоков, сильно увлажненных земель, лесов, почв и лугопастбищных угодий на всей территории речного бассейна. С этой целью они осуществляют активную политику борьбы с обезлесением; оказывают поддержку надлежащей сельскохозяйственной практике; и, в надлежащих случаях, поощряют применение схем оплаты экосистемных услуг.**

В ходе разработки своих стратегий борьбы с наводнениями государствам не следует недооценивать накопительный потенциал почвы или важность растительности для регулирования эрозии. Не следует пренебрегать природным водоудерживающим потенциалом, отдавая предпочтение работам чисто технического характера. Помимо смягчения последствий наводнений, охрана и в максимально возможной степени восстановление речных пойменных площадей также имеют экологические преимущества, выступающие в форме сохранения ландшафта и биоразнообразия и тем самым способствующие выполнению прибрежными государствами их обязательств по охране и защите экосистем международных водотоков, как это провозглашается в статье 20 Конвенции ООН о водотоках 1997 года и, кроме того, в пункте 2 d) статьи 2 Конвенции ЕЭК ООН по водам 1992 года.

Природоохранный аспект стратегий защиты от наводнений не учитывался в ранее принятых двусторонних договорах, как это указывается в комментарии к Нью-Йоркским правилам по ограничению масштабов наводнений (1972 год) Ассоциации

международного права<sup>5</sup>. В настоящее время широкое распространение получило мнение о том, что чисто техническое рассмотрение деятельности по защите от наводнений уже не отвечает современным требованиям. Экологический аспект стратегии в области наводнений уже был учтен в пунктах 1 с) и 1 f) статьи 3 Конвенции об охране Рейна 1999 года и в пунктах 3.2 и 3.4.1 Программы действий по устойчивой защите от наводнений в бассейне реки Дунай, в которых совершенно недвусмысленно обращается особое внимание на воздействие, которое оказывают элементы живой природы на смягчение последствий наводнений. Формулировки первого пункта этой статьи инспирированы положениями вышеуказанных пунктов 1 с) и 1 f) статьи 3 Конвенции о Рейне.

С этой целью план действий в случае наводнений должен, где это возможно, увязываться с общими планами управления речными бассейнами, поскольку стратегия борьбы с наводнениями должна "содействовать скоординированной разработке, рациональному использованию и охране водных, земельных и сопутствующих ресурсов. Такой глобальный подход основывается на многостороннем и даже многонациональном сотрудничестве, включая междисциплинарное планирование в отношении всех водосборных районов" (см. Программу действий по устойчивой защите от наводнений в бассейне реки Дунай 2004 года, пункт 3.2).

"Оплата экосистемных услуг (ОЭУ)" означает договорную сделку между покупателем и продавцом экосистемной услуги или практику землепользования/управления, которая может обеспечить эту услугу (см. документ ECE/MP.WAT/2006/5). Связанные с водами экосистемные услуги включают в себя предотвращение наводнений, защиту от них и смягчение их последствий; регулирование поверхностных стоков и водоснабжения; повышение качества поверхностных и подземных вод; удержание отложений, сокращение эрозии, стабилизацию речных берегов и береговых линий и уменьшение потенциала оползней; повышение степени инфильтрации вод и водоудержания в почве; и активизацию пополнения запасов подземных вод. Из вышесказанного следует, что защита от наводнений является важной услугой, которую различные экосистемы, в особенности леса и сильно увлажненные земли, фактически оказывают в рамках конкретного речного бассейна. ОЭУ может быть экологически

---

<sup>5</sup> См., однако, пункт 2 статьи 16 Договора 1963 года, касающегося режима государственной венгерско-румынской границы и сотрудничества по пограничным вопросам: "положение и направление пограничных водотоков должны, насколько это возможно, сохраняться неизменными. С этой целью две Стороны по согласию принимают необходимые меры по устранению любых препятствий, которые могут вызывать перемещение дна русла пограничных рек или водотоков или изменение положения каналов или которые затрудняют естественный поток воды".

эффективным, экономически действенным и социально справедливым средством для осуществления комплексной деятельности по рациональному использованию водных ресурсов, включая борьбу с наводнениями.

### **Положение 5**

**Каждая Сторона проводит консультации с другой Стороной/другими Сторонами в отношении любого проекта, который может вызвать непосредственно или в сочетании с существующими проектами и деятельностью значительное изменение в режиме гидроморфологических характеристик водотока или пойменных площадей, в результате чего, вероятно, увеличится опасность наводнений.**

В пункте 10 с) приложения к докладу о работе Берлинского семинара на тему "Предупреждение наводнений, защита от них и смягчение их последствий" (MP.WAT/SEM.3/2004/3) приводится ссылка на необходимость учета принципов Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (принятая в Эспо Конвенция ЕЭК ООН об ОВОС 1991 года) и Протокола по стратегической экологической оценке к ней в целях более эффективного включения экологических соображений и соображений в области охраны здоровья человека в разработку планов и программ по борьбе с наводнениями. В добавлении I к принятой в Эспо Конвенции, а также в статье 3 этой Конвенции предусматривается обязательство уведомлять и привлекать к участию в процедуре оценки воздействия на окружающую среду любую Сторону, которая может быть затронута трансграничным воздействием крупных плотин и водохранилищ. Предлагаемое предложение развивает эти нормы и в соответствии с духом части III Конвенции ООН о водотоках 1997 года устанавливает обязательство проводить консультации с другой Стороной в отношении любого проекта, способного подвергнуть экосистему и гидроморфологическое состояние речного бассейна такой опасности, которая может увеличивать риск наводнений в нем. Обязательство проводить консультации с другой Стороной включено в пункт 3 b) приложения II к Соглашению 1998 года между Испанией и Португалией, который охватывает случаи значительного изменения режима потока и канализации и регуляризации русла рек в пределах 10-километровой пограничной зоны. Что касается состояния потока, то в соответствии с пунктом 1 статьи 25 Конвенции ООН о водотоках 1997 года на государства возлагается общее обязательство осуществлять сотрудничество в области регулирования потока трансграничных вод.

-----