## Информация “государственная” и “общественная”

### Организации — источники экологической информации

Хотя проблема источников — не единственная, возникающая при работе с информацией, она является одной из основных проблем, и в книге ей уделено значительное внимание. В этом разделе мы коротко остановимся именно на организациях — источниках информации.

Экологическую информацию формируют многочисленные и разнообразные организации. Это ***законодательные, исполнительные органы власти РФ и аналогичные органы в субъектах федерации***, которые издают различные нормативные акты, принимают планы и программы. Это ***службы соответствующих министерств и ведомств,*** которые ведут те или иные наблюдения за состоянием окружающей среды, здоровьем людей, а также за факторами воздействия на окружающую среду. Такими факторами, прежде всего, являются загрязнители — промышленные, сельскохозяйственные и коммунальные предприятия, пользователи природных ресурсов, а также различные природные явления, которые оказывают воздействие на окружающую среду.

Это многочисленные ***научно-исследовательские организации*** — институты, станции и пр. Многие из них решают вопросы, далекие от охраны окружающей среды, но по роду своей деятельности обязаны получать информацию о ее состоянии. В России существует *сеть* исследовательских институтов и организаций (в системе Российской академии наук, Российской академии медицинских наук, различных ведомств), которые занимаются вопросами состояния различных компонентов окружающей среды (воды, воздуха, литосферы, почв, животного и растительного мира) и здоровья населения, а также изучают динамику изменения этого состояния. Они также исследуют факторы, которые оказывают воздействие на состояние компонентов окружающей среды и механизмы такого воздействия.

Кроме того, сбором и анализом экологической информации занимаются и ***проектировщики***, поскольку, например, без знания характеристик геологической среды невозможно спроектировать прочное сооружение. Им приходится анализировать состояние и других сред — почв, воды, биоты, поскольку новое строительство всегда оказывает негативное воздействие на окружающую среду, и следует заранее спрогнозировать степень этого воздействия. Естественно, проектные организации располагают и информацией о факторах воздействия на окружающую среду, связанных с проектируемым объектом. Эта же информация оказывается и в распоряжении ***заказчиков проектной документации*** — государственных организаций или коммерческих компаний.

Источниками экологической информации могут быть и другие ***коммерческие организации***, например, выполняющие измерения характеристик окружающей среды, разрабатывающие цифровые карты на основе геоинформационных систем и т.п.

Существуют ***международные организации***, координирующие деятельность по охране окружающей среды. Под эгидой таких организаций действуют информационные системы, обеспечивающие анализ и хранение экологической информации, получаемой из различных источников, а также обмен ею в международном масштабе.

Наконец, ***общественные экологические организации*** во многих случаях выступают не только как потребители экологической информации, но и осуществляют ее сбор, анализ и распространение на профессиональном уровне. Такие организации могут служить источником экологической информации для своих коллег и другой заинтересованной аудитории.

\* \* \*

Далее в этой главе мы подробнее остановимся на двух из перечисленных типов организаций — источников информации. Сначала мы рассмотрим принципы работы с информацией, характерные для государственных организаций — министерств и ведомств, занятых сбором и обработкой экологической информации. Рассмотрение основных черт “государственной” информации позволит прояснить некоторые важные положения, касающиеся работы с информацией вообще. Опираясь на эти положения, мы наметим некоторые характеристики информации “общественной”, которая является результатом работы общественных экологических организаций. Мы также попытаемся обозначить те “экологические ниши”, в которых информационная работа общественных организаций может быть наиболее эффективной или актуальной.

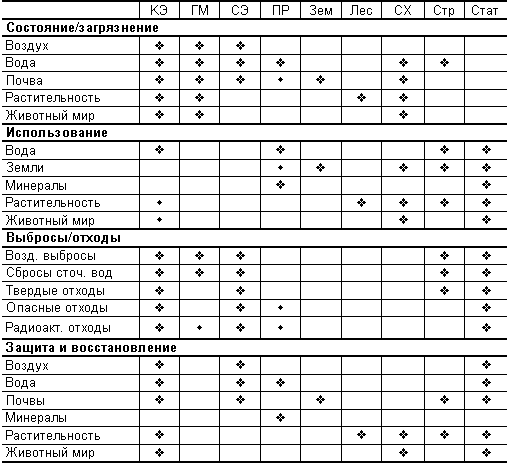
### Что можно узнать в государственных органах

Обсуждая проблемы, связанные с экологической информацией, невозможно обойти вопросы, относящиеся к работе государственных органов — министерств, государственных комитетов, федеральных служб, а также организаций, им подчиненных. В функции многих ведомств входят сбор, обработка и накопление информации, что и осуществляется ими систематически в масштабах государства. Каждое из них представляет собой сложную организационную систему, объединяющую множество различных учреждений — территориальных подразделений, лабораторий, научных институтов, информационных центров. Многие из таких учреждений могут рассматриваться в качестве отдельных источников информации.

Как известно, информацию о состоянии окружающей среды в Российской Федерации накапливают многие государственные органы. Различные министерства и ведомства ведут собственные наблюдения и собирают сведения о состоянии водного и воздушного бассейнов, подземных вод и почвенного покрова, минеральных и биологических ресурсов, о защите ресурсов и о различных видах отходов. Для того, чтобы эффективно получать информацию из этих источников, важно иметь ясное представление о том, какой именно информацией располагают те или иные ведомства. В общем виде наличие сведений о состоянии окружающей среды и об источниках воздействия в федеральных министерствах и ведомствах представлено в таблице 1.

*Таблица 1. Наличие в федеральных министерствах и ведомствах сведений о состоянии окружающей среды и источниках воздействия*

– существенный объем информации;  
– ограниченная информация / отдельные вопросы.   
**Сокращения:**  
КЭ — Госкомэкология, ГМ — Росгидромет, СЭ — департамент Госсанэпиднадзора (Минздрав), ПР — Министерство природных ресурсов РФ, Зем — Роскомзем, Лес — Рослесхоз, СХ — Минсельхозпрод, Стр — Госстрой, Стат — Госкомстат.



Из таблицы видно, что экологическая информация, относящаяся к одним и тем же объектам, накапливается в различных организациях. Может возникнуть естественный вопрос: не дублирует ли информация, скажем, о состоянии поверхностных вод, имеющаяся в Росгидромете, информацию по тому же вопросу, накапливаемую в системе Госсанэпиднадзора или Госкомэкологии. Ответ на этот вопрос — и да, и нет. Да, потому что речь идет буквально об одних и тех же объектах и, более того, Госкомэкология, например, в значительной части использует информацию из Росгидромета. Нет, потому что собственная информация, получаемая различными ведомствами, не идентична: организация ее сбора и анализа подчинена задачам и функциям каждого ведомства. Тем, кому часто приходилось обращаться за экологической информацией в государственные органы, хорошо известно, что информация, получаемая и накапливаемая Росгидрометом, существенным образом отличается от информации, собираемой в системе Госсанэпиднадзора. Отличаются как характер информации (например, набор определяемых параметров), так и способы ее организации, а также каналы распространения. Поэтому, если необходимо собрать как можно больше сведений о состоянии того или иного объекта (например, с целью общего анализа ситуации), то разумным будет обратиться сразу в несколько организаций, которые могут располагать нужной вам информацией. Однако, если необходимы специфические сведения (например, речь идет не о состоянии водного объекта вообще, а о пригодности воды для питья или возможности использования данного водоема для рыбной ловли), то нужная информация найдется не во всех ведомствах.

|  |
| --- |
| Что такое экологический мониторинг Одним из важнейших понятий, связанных с экологической информацией, ее получением, является ***экологический мониторинг***. Согласно классическому определению, *экологический мониторинг — информационная система наблюдений, оценки и прогноза изменений в состоянии окружающей среды, созданная с целью выделения антропогенной составляющей на фоне природных процессов* [5]. Эти три составляющих – ***наблюдение, оценка, прогноз*** – составляют основу практически любого определения мониторинга. В некоторых из этих определений особо отмечается то, что результаты мониторинга предназначены для принятия решений на их основе.  В функции различных российских ведомств, определенные нормативными документами, входит целый ряд видов мониторинга. Это, например, мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды, мониторинг источников антропогенного воздействия, животного и растительного мира, социально-гигиенический мониторинг. Предметом последнего является состояние здоровья населения, воздействующие на него факторы состояния окружающей среды и социально-экономическая обстановка. В каждом из этих случаев подразумеваются систематические наблюдения, оценка фактического и прогноз будущего состояния соответствующего объекта.  С 1993 г. в России предпринимаются усилия по созданию Единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ), которая призвана объединить деятельность всех ведомственных служб, занимающихся мониторингом, в рамках единой информационной системы (см. приложение 2).  На международном уровне действует Глобальная система мониторинга окружающей среды (ГСМОС), которая координирует усилия национальных организаций, прежде всего, в области мониторинга загрязнений. В рамках ГСМОС выделяют импактный (значительные воздействия на локальном уровне), региональный и глобальный (фоновый) уровни экологического мониторинга.  Более подробно об экологическом мониторинге рассказано в книге «Как организовать общественный экологический мониторинг» [6]. |

Чтобы лучше представлять характер экологической информации, получаемой и накапливаемой в различных ведомствах, предлагаем читателю обратиться к приложению 1, где на основе официальных документов приведены цели и задачи некоторых из них, располагающих наиболее полной информацией о состоянии окружающей среды. В главе 5 более подробно описана деятельность некоторых ведомств, связанная со сбором, обработкой и накоплением информации о качестве воздуха и воды.

### Как устроена “государственная” информация

Государственные органы собирают информацию в основном для того, чтобы исполнять функции управления и контроля. Поэтому каждый орган, у которого есть четко определенный круг полномочий и обязанностей, собирает именно ту информацию, которая необходима для выполнения его функций, и систематизирует эту информацию в наиболее удобном для себя виде. Другими словами, экологическая информация, содержащаяся в государственных органах, собрана, организована, проанализирована и оформлена в соответствии с их внутренними нуждами и требованиями, и возможность ее использования для других целей (в том числе населением и общественными организациями) ограничена не только наличием необходимых сведений, но и формами представления этой информации.

Рассмотрим общую схему движения информации в вертикальной системе министерства или ведомства. Внутриведомственный ***обмен информацией организован по принципу противотока***. Снизу вверх информация поступает в виде цифрового, картографического, описательного, отчетного материала. Как правило, поток проходит через несколько “сит-усреднителей” (районные, областные/краевые подразделения). Чем выше сито, тем более явной становится работа, целью которой является анализ данных, таблиц, схем и получение на их основе выводов общего характера. В результате возникает сводный блок сведений, являющийся результатом ***интерпретации***.

На средних (региональных, межрегиональных) уровнях нередко публикуются добротные аналитические обзоры (например, ежегодные областные доклады или обзоры состояния окружающей среды). В некоторых из них намечены причинно-следственные связи между состоянием окружающей среды и конкретными факторами воздействия. В целом, структура таких документов среднего уровня соответствует структуре соответствующих федеральных документов (это справедливо, в частности, для докладов о состоянии окружающей среды, для статистических сборников типа “N-ская область в цифрах”).

На более высоком (федеральном) уровне информация, охватывая все более широкий спектр территориальных сведений, начинает терять предметность и конкретность. Значительное усреднение приводит к тому, что детали и подробности опускаются. Так, в докладах федерального уровня большее место занимают обобщенные сведения, например, об использовании ресурсов, о сбросах, выбросах, размещении отходов и т.п. Областям и краям отведены лишь небольшие параграфы. Таким образом, схему движения информации в ведомстве можно рассматривать как своеобразную пирамиду.

***Обратный поток*** ***информации*** (сверху вниз) выражен приказами, нормативными актами, постановлениями, иногда — методическими указаниями, наставлениями и другими материалами предписывающего плана. На нижних ступенях пирамиды к приказам и указаниям федеральных ведомств добавляются аналогичные материалы, выпускаемые территориальными подразделениями.

В каждой такой пирамиде есть относительно независимая подсистема — научно-исследовательские институты: головные, отраслевые, проектные. В этой подсистеме циркулирует научно-техническая информация. Многие методические рекомендации создаются в таких отраслевых институтах по заказу соответствующих ведомств.

Важно заметить, что исчезновение конкретных деталей при движении информации “снизу вверх” и увеличение доли обобщений в тексте, само по себе является совершенно естественным и не может рассматриваться как недостаток. Оценка же конкретного обобщающего документа определяется качеством интерпретации исходной информации — например, тем, удалось ли выявить приоритетные проблемы и проанализировать их, не ограничиваясь простым суммированием и усреднением данных.

В ряде обзоров и докладов, подготовленных на основе статистической отчетности, попытки анализа приводят к обобщениям или выводам, находящимся на грани бессодержательности. Примерами могут служить такие заявления: “всего по стране отобрано 20000 проб, в 80% из них превышены ПДК”, “всего произведено 10000 тонн отходов, содержащих вредное вещество X”. Естественно, ПДК могут быть превышены на 10 процентов или в 10 раз, реальная опасность отходов определяется конкретным их составом, содержанием в них вещества X, дальнейшим обращением с ними и т.п. Даже будучи точными и достоверными, такие обобщения имеют смысла немногим более, чем “средняя температура больных по палате”. Выводы такого характера могут отражать, например, масштабы деятельности той или иной организации по сбору проб, но вряд ли могут быть применены для анализа ситуации или служить основой для принятия решений.

В действительности, серьезную проблему представляет собой то, что анализ и интерпретация данных традиционно осуществляются на верхних этажах пирамиды. Внизу же осуществляется только сбор “первичной информации”. Поэтому многие проблемы местного масштаба ускользают от внимания государственных органов, хотя и могут быть отражены в первичных данных. В какой-то мере это является общей проблемой всех вертикальных структур, где бы они ни были организованы. Отчасти же такая ситуация унаследована от прежней системы управления, существовавшей в стране.

Как мы помним, в этой системе практически все решения, в том числе и касавшиеся хозяйственной и общественной жизни, принимались в рамках системы государственного управления, причем преимущественно на верхних уровнях этой системы. Органам нижнего уровня была предоставлена лишь небольшая свобода действий в рамках этих решений. Потребности такой системы в информации для принятия решений и обслуживали существовавшие “информационные пирамиды”. В последние годы центры принятия многих решений в системе государственного управления переместились на региональный и местный уровни. Возникли независимые от сферы государственного управления коммерческий и некоммерческий сектора, “населенные” активно действующими субъектами — компаниями и неправительственными организациями. Тем не менее, ведомства, занимающиеся сбором информации, как правило, сохраняют прежние принципы организации своей работы.

Еще одной проблемой для государственных организаций является сложность межведомственного взаимодействия. Характерной чертой “государственной” информации является затрудненность информационного обмена “по горизонтали”: если “вертикальный” обмен информацией внутри одного ведомства более или менее отрегулирован (в первую очередь, должностными инструкциями), то циркуляция информации между различными ведомствами затруднена межведомственными барьерами. В некоторых ситуациях, несмотря на очевидную обязанность ведомств бесплатно предоставлять информацию другим государственным органам, этого не происходит. Известны случаи, когда подразделения одного ведомства отказывались бесплатно предоставлять информацию, необходимую учреждению другой ведомственной системы.

Менее яркую, но более глубокую сторону этой проблемы представляет собой несовместимость методик получения, обработки и хранения данных, которые затрудняют совместное использование информации различных ведомств даже внутри только системы государственного управления. Заметим, что эта проблема осознается самими государственными органами, предпринимаются попытки ее решения как на региональном, так и на федеральном уровне. Наиболее значительной попыткой явилось принятие в 1993 г. решения о создании Единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ). Эта система призвана обеспечить согласование ведомственных программ мониторинга, методическую совместимость, единые подходы к хранению данных и т.п. Подробнее о ЕГСЭМ сказано в приложении 2. В настоящее время работы по созданию ЕГСЭМ находятся на этапе осуществления пилотных проектов регионального масштаба. Межведомственный обмен информацией происходит, например, при подготовке федерального или регионального доклада о состоянии окружающей среды, но этот обмен носит ограниченный характер. Дополнительные трудности создают постоянные слияния и разделения ведомств, ответственных за сбор информации о состоянии окружающей среды. Отметим еще, что положение дел, при котором сбор и накопление экологической информации не сосредоточены в рамках одного ведомства, не следует рассматривать как источник проблем. Экологическая информация необходима в связи с задачами различных ведомств, ее сбор и обработка осуществляются исходя из этих задач. Реальную проблему представляет несогласованность программ, несовместимость методик и взаимная недоступность информации.

Наконец, проблемой, которая, пожалуй, наиболее актуальна с точки зрения общественных организаций, является то, что деятельность государственных органов, занимающихся сбором и накоплением информации, как правило, не нацелена на предоставление информации субъектам, находящимся вне системы государственного управления. Речь здесь идет не только и не столько о трудностях доступа к первичной информации, которая во многих случаях все-таки может быть получена ценой определенных усилий. Как правило, государственные органы редко занимаются подготовкой различных информационных материалов, которые отвечали бы целям и потребностям граждан, различных групп и организаций, были бы доступны восприятию не только специалистов, но и широкой общественности. Практически не предпринимаются усилия по созданию инфраструктуры доступа к информации (см. следующий раздел). Хотя обеспечение общественности информацией является обязанностью ряда государственных органов, эта задача, как правило, не рассматривается ими как приоритетная.

Отметим, что описанная проблема касается не только граждан и общественных организаций. Со сходными проблемами сталкиваются, например, многие проектные институты при попытке получить информацию о состоянии окружающей среды, необходимую для проектных работ.

### Политика в области информации

Итак, “государственная” экологическая информация накапливается, прежде всего, в рамках разделенных вертикальных структур — министерств и ведомств — и является по сути ведомственной.

Проявлением этого является и то, что государственные организации крайне медленно приходят к осознанию необходимости формулирования своей *политики в области экологической информации*. Под политикой мы подразумеваем ограниченный1 набор приоритетных целей и систему подходов к их достижению. Принципиальным свойством политики является и то, что она должна быть сформулирована в явном виде.

Например, в Государственном докладе “О состоянии окружающей природной среды в РФ в 1996 г.”, упоминается “государственная политика в области информационного обеспечения природоохранной деятельности” [7]. Сами принципы этой политики в документе не сформулированы. Но из текста ясно, что речь идет, прежде всего, о создании различных внутриведомственных и, в некоторой степени, межведомственных информационных и коммуникационных систем. Таким образом, информационная политика в таком понимании не выходит за рамки обслуживания работы органов государственного управления. Вопросы предоставления информации широкой общественности также затронуты в докладе, но отдельно от “серьезной” информационной работы, в разделе “Экологическое образование, просвещение и воспитание”. Рассмотрение этой темы ограничено перечнем разного рода мероприятий, без формулировки каких-либо принципов.

В то же время, во многих странах предоставление информации для “внешнего” пользователя рассматривается как основное содержание государственной политики в области экологической информации. Для прояснения последнего тезиса приведем некоторые примеры.

В Нидерландах публикуется издание “Политика Нидерландов в области экологической информации” [8], в котором подробно рассматриваются цели и задачи распространения экологической информации государственными агентствами. В качестве адресата информации рассматривается широкая общественность, а также ряд целевых групп, прежде всего, связанных с определенными отраслями промышленности, от которых можно ожидать конкретных мер по уменьшению воздействия на окружающую среду. Намечена структура информационно-просветительских кампаний, проводимых государством, их основные темы. Определены целевые группы, типы информации и механизмы ее распространения.

Документ “Политика Нидерландов…” посвящен, главным образом, активному распространению информации государственными органами. Не менее важную роль играет и инфраструктура доступа к информации, позволяющая гражданам или организациям получать интересующую их информацию. Естественно, такая инфраструктура также может формироваться с учетом приоритетов информационной политики.

Американское агентство по окружающей среде (EPA или US Environmental Protection Agency) выпускает брошюру под названием “Менеджмент экологической информации” [9], содержащую сведения об основных направлениях работы Агентства, о его миссии в отношении охраны окружающей среды и о том, как и в каких источниках, выпускаемых EPA, можно найти экологическую информацию.

Периодически выпускаемое издание Access EPA (Доступ к ресурсам EPA) [10] призвано служить каталогом информационных ресурсов этого ведомства. Объемистая книга (более 400 стр.) предназначена для граждан и общественных организаций, представителей научного и делового сообществ, органов власти различного уровня. Во введении кратко объяснена организационная структура EPA, описаны сферы ответственности различных подразделений, как территориальных, так и специализированных. Для каждого ресурса приведены цель создания, краткая характеристика, порядок использования или заказа, контактная информация. В книге описаны публикации EPA (основные издания и каталоги, содержащие информацию о прочих публикациях). Перечислены библиотеки EPA, а также большое количество специализированных информационных и консультационных центров, причем предоставление информации широкой общественности входит в круг задач большинства из них. Интересны центры, обеспечивающие сбор, хранение и предоставление пользователям всей совокупности нормативных документов — законов, разного рода подзаконных актов, официальных стандартов и методик, судебных решений, — связанных с определенной проблемой, например, с качеством воды. Среди электронных источников перечислены базы данных, расчетные модели, собрания документов, распространяемые на дисках CD-ROM. Большинство из них доступно бесплатно или за небольшую плату. Естественно, описаны и ресурсы EPA в Интернете. Как утверждают составители книги, ее первые издания “фактически установили стандарт для информационных путеводителей, издаваемых федеральными ведомствами”. Расширенная версия Access EPA доступна через Интернет.

В России некоторое время назад начало подобной работы было положено Российским экологическим федеральным информационным агентством (РЭФИА). Среди наметившихся направлений его деятельности стоит отметить подготовку каталогов источников экологической информации (видеоматериалы, периодические издания) [11, 12], публикацию информационно-просветительских брошюр, адресованных широкой общественности и посвященных актуальным экологическим проблемам (экологическая безопасность в городе, твердые бытовые отходы) [13, 14]. К сожалению, в настоящее время агентство прекратило свою работу. В любом случае, авторам неизвестны прецеденты выпусков программных изданий, подобных “Менеджменту экологической информации”, органами государственного управления Российской Федерации. Политика государства в области экологической информации не формулируется и другими способами.

### >Общественные организации как источник информации

Теперь попытаемся наметить основные черты информации “общественной”, которая является результатом работы общественных организаций. Одна из задач нашего рассмотрения — обнаружить моменты, в которых подходы государственных и общественных организаций могут дополнять друг друга. Отметим еще, что речь пойдет не о непременных чертах любой общественной организации, а о потенциале, который может быть реализован при правильном подходе к информационной работе.

Прежде всего, общественные организации в своей деятельности исходят из приоритетов, определяемых ими самими, а не из функций или обязанностей, установленных извне. Поэтому в центре их внимания часто оказываются конкретные экологические проблемы, причем, как правило, проблемы актуальные, представляющие больший или меньший общественный интерес. Весьма вероятно, не только для представителей общественного движения, но и для всех, кто проявляет интерес к данной проблеме, материалы общественной организации окажутся ценным источником информации. Свою роль здесь может сыграть комплексный подход к проблеме, не ограниченный ведомственными инструкциями, жестко определяющими “сферу компетенции” той или иной государственной организации. Информационные ресурсы, создаваемые общественными организациями в ответ на существующие потребности граждан или общественного движения, также нередко оказываются ценными и для других групп пользователей.

Так, сборник нормативных актов, относящихся к охране окружающей среды [15], выпущенный организацией “Экоюрис” в начале 90-х годов, был одним из первых подобных сборников в России. Созданный с конкретной и актуальной целью — облегчить гражданам и общественному движению защиту своих экологических прав, сборник был востребован не только общественным движением. В частности, он пользовался большой популярностью среди представителей территориальных комитетов по охране окружающей среды. Показательно, что они не могли (по крайней мере, в тот момент) получить подобный материал по каналам своего ведомства.

Открытая экологическая библиотека “Эколайн”, созданная для “информационной поддержки” общественного экологического движения, активно используется и представителями других социальных и профессиональных групп. Ресурсами библиотеки нередко пользуются научные работники, представители государственных природоохранных органов, студенты.

Во многих случаях граждане, работающие в общественной организации, близки к своей аудитории — таким же гражданам, разделяют их взгляды, представления и ценности. Поэтому информационные материалы такой организации естественным образом готовятся в той форме, которая наиболее понятна и близка их пользователям. Здесь, однако, кроется и некоторая опасность. В процессе развития организации ее аудитория расширяется, включая новых адресатов информации — ученых, представителей государственных органов или коммерческих компаний. При этом многие организации по инерции продолжает придерживаться традиционных подходов к форме представления информации, что оказывается уже неэффективным.

Информационный вклад общественных организаций может оказаться особенно важным в отношении локальной ситуации — состояния озера или леса, экологической ситуации микрорайона. Содержанием их работы может быть сбор информации об экологической обстановке из различных источников и ее анализ. Общественная организация может работать и с проблемами большего масштаба, но именно на локальном уровне эта ниша практически свободна.

Наконец, важной чертой общественных организаций является открытость, свободный обмен информацией. Общественные организации образуют не вертикальные пирамиды, а горизонтальные сети — региональные или тематические. Информационный обмен является важной стороной работы такой сети. Отдельные организации — участники сети могут выполнять функции специализированных информационных центров.

Более подробное обсуждение специфических ниш общественных организаций применительно к одной из сфер работы с информацией — общественному экологическому мониторингу — содержится в книге “Как организовать общественный экологический мониторинг” [6].

В рамках общественного экологического движения создаются и справочные или обзорные материалы, которые можно квалифицировать как “метаинформацию” — например, “Зеленая библиография” [16], “Экологическая информация в России” [1].

Информации, создаваемой общественными организациями, присущи и определенные ограничения. Так, вряд ли в рамках их деятельности может быть собрано количество систематических данных, сколько-нибудь сопоставимое с массивами данных, которые накапливают государственные организации. В силу своей “молодости” общественные организации редко располагают сведениями, отражающими исторические аспекты состояния окружающей среды. Лишь немногим из них по силам организация масштабных научных исследований, например с целью прогнозирования развития экологической ситуации. Многие материалы, создаваемые общественными организациями, профессионалы квалифицируют как “не научные, а научно-популярные”, что, впрочем не является недостатком, а определяется целью создания таких материалов, их предполагаемой аудиторией.

Таким образом, во многих случаях взаимодействие общественных организаций с государственными органами, другими держателями информации является необходимым условием эффективной работы этих организаций. Отметим, что положение общественной организации, работающей с информацией, создает много возможностей взаимовыгодного сотрудничества с государственными структурами.

### RTK NET: пример взаимодействия государства и неправительственных организаций

Заканчивая разговор об информации “государственной” и “общественной”, приведем поучительный пример из американской практики.

В 1986 г. в США был принят закон Emergency Planning and Community Right to Know Act, получивший неформальное название “Закона о праве знать”. Согласно одному из положений закона, все сведения о выбросах и сбросах токсичных веществ предприятиями, которые удовлетворяют определенным критериям, должны подаваться в органы Агентства по охране окружающей среды. На основе этих сведений Агентство обязано вести Регистр выбросов токсичных веществ (TRI, Toxic Release Inventory), доступ к которому должен быть открытым. На практике одним из основных каналов доступа к этому регистру стала онлайновая служба RTK NET (“Сеть права знать”), организованная в 1989 г. Служба была создана в рамках проекта двух неправительственных организаций (OMB Watch и The Unison Institute), которые специализировались, в частности, в области общественного контроля за деятельностью государственных органов, доступа общественности к правительственной информации, а также в области новых информационных технологий. Проект финансировался как государственными агентствами, так и благотворительными фондами. Данные TRI были помещены в электронную базу данных с возможностью поиска информации. Первоначально доступ к базе данных осуществлялся с помощью модема по телефонным линиям. По мере распространения новых коммуникационных технологий была добавлена возможность доступа через Интернет в текстовом режиме, а затем и возможность более удобного доступа через WWW (http://www.rtknet.org/). В рамках проекта среди широкой общественности распространялась (в т.ч. путем проведения семинаров) как техническая информация о работе с базой данных, так и содержательная информация, необходимая для правильного понимания и интерпретации данных TRI.

Первоначально положения “Закона о праве знать” вызвали критику ряда предпринимателей, которые считали, что таким образом распространяется информация, оторванная от контекста и не дающая представления о реальной экологической опасности производства. Тем не менее, с момента принятия “Закона о праве знать” были достигнуты реальные результаты в области сокращения загрязнений. Так, для ряда территорий и предприятий объем выбросов и сбросов сократился более чем на 50%. Разумеется, этот показатель является следствием множества причин. Считается, однако, что широкий оборот информации о выбросах и сбросах, ее доступность населению, партнерам, инвесторам, внесли существенный вклад в общий результат. Так, открытость этой информации вызвала к жизни ряд инициатив по работе граждан с предприятием с целью сокращения загрязнений.

В этом примере для нас интересны несколько моментов. Прежде всего, это роль доступности информации в реальном сокращении воздействия. Не менее интересно и сложившееся вокруг онлайнового доступа к TRI распределение ролей. Правительственное агентство, опираясь на свою национальную инфраструктуру, осуществляет сбор данных, а неправительственные организации, используя уже накопленный опыт работы с гражданами, обеспечивают доступ к данным “конечного потребителя” — широкой общественности. Важно то, что были предприняты специальные усилия по обеспечению не только формальной, но и “содержательной” доступности информации — обучение пониманию и интерпретации данных. Интересен и тот факт, что неправительственные организации, в силу их большего динамизма, оказались лидером если не в разработке новых технологий, то в их практическом применении. В настоящее время база данных TRI доступна и на сайте EPA (http://www.epa.gov/), но в течение нескольких лет единственным механизмом онлайнового доступа к этой базе была RTK NET, охарактеризованная государственными чиновниками как “принципиально новая технология доступа к правительственной информации”.

Список литературы:

**"Экологическая информация и принципы работы с ней" Авторы:** *Т.В.Гусева, С.Ю.Дайман, М.В.Хотулева, В.Н.Виниченко, Е.В.Веницианов, Я.П.Молчанова, Е.А.Заика.*