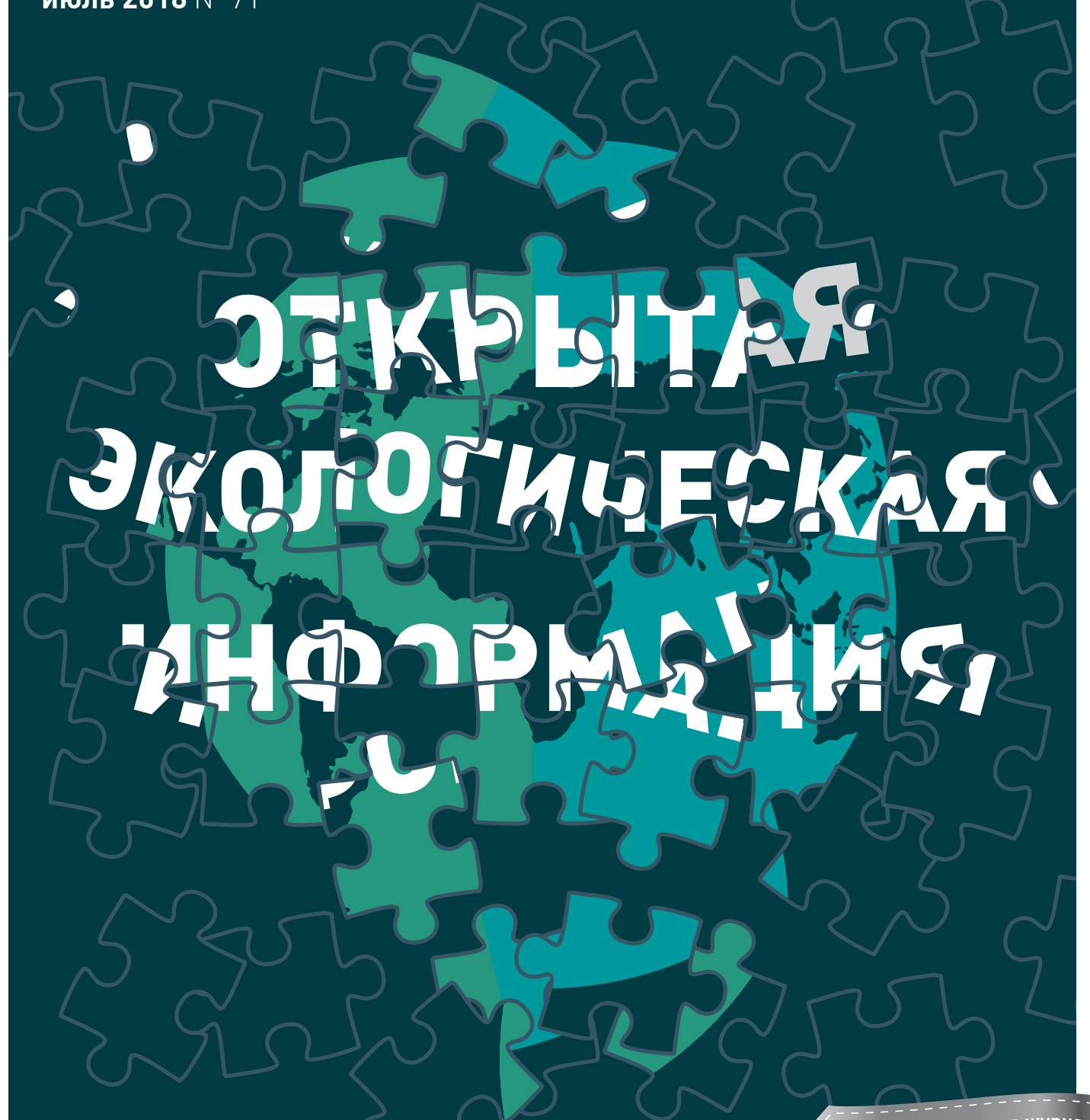


**ЭКОЛОГИЯ
и право**

июль 2018 № 71

ДОСТУП
К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ
ИНФОРМАЦИИ



**ОТКРЫТАЯ
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ
ИНФОРМАЦИЯ**

BELLONA

www.bellona.ru

Полный PDF-архив журнала
читайте на bellona.ru

12+

ЭКОЛОГИЯ и право

ENVIRONMENT & RIGHTS

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:

ООО «Экологический правовой
центр «БЕЛЛОНА»
mail@bellona.ru
www.bellona.ru

Генеральный директор:

Александр Никитин

Исполнительный директор:

Артем Алексеев

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор:

Ангелина Давыдова

Редактор выпуска:

Наталья Парамонова

Выпускающий редактор:

Александра Солохина

Литературный редактор:

Елена Веревкина

Юрист:

Павел Моисеев

Корректора:

Елена Веревкина

Дизайн и верстка:

Оксана Мосалова

Художник:

Вячеслав Шилов

Адрес редакции и издателя:

191015, Санкт-Петербург,
Суворовский пр., д. 59
Телефон: +7 (812) 702-61-25

Электронная почта: mail@bellona.ru

Our address:

59, Suvorovsky Prospect, St.Petersburg,
191015, Russia

Отпечатано в ООО «ПОЛДИЗ»,

СПб, Бумажная ул., д. 9

Сдано в печать 20.07.2018

Тираж 999 экз.



This edition of the magazine was supported
by ARTICLE 19 as part of a project on Access to
Information funded by the European Union
(EU).

СОДЕРЖАНИЕ

Слово редактора	3
Открывайте скорее!	
<i>Об особенностях открытости экоинформации в России и способах ее добывания</i> Наталья Парамонова	4
От секретности к открытости	
<i>Как мир, СССР и Россия открывали экологическую информацию</i> Татьяна Паутова	6
Больше знаем – меньше загрязняем	
<i>Как, когда и зачем страны стали публиковать экологическую информацию</i> Ксения Вахрушева	12
Экстренно и чрезвычайно	
<i>Где брать информацию в случае экологической катастрофы</i> Ольга Подосенова	16
Доступное измерение	
<i>Получение данных о загрязнении воздуха становится доступно всем</i> Дмитрий Шевченко	20
Небо. Датчики. Прокуратура	
<i>Как житель Красноярска отстаивал право следить за чистотой воздуха</i> Наталья Парамонова	23
Бесконечность информации – то же, что ее отсутствие	
Наталья Парамонова, Ирина Андрианова	24
Открытые, актуальные, понятные	
<i>Кто публикует данные, где их искать и сложно ли их читать</i> Эльхан Мамедов	27
Информация информации рознь	
<i>Как менялась информация и как менялись мы: опыт «БЕЛЛОНЫ»</i> Александр Никитин	28
Открыть закрытое: как добыть информацию	
<i>За несколько лет российскому Гринпис удалось добиться от властей доступа к экологической информации, которая и так должна быть открытой</i> Аркадий Иванов, Ирина Андрианова	30
Почти идеальное дело	
<i>Как все сделать по закону, но так и не получить информацию о загрязнении</i> Ольга Блатова, Наталья Парамонова	32
Грузия: с ружьем и правосудием	
<i>За последние годы ситуация с доступом к экологической информации в Грузии заметно изменилась в лучшую сторону</i> Ольга Подосенова	36
Беларусь: опыт открытых данных	
<i>Имеет ли общественность Беларуси доступ к экологической информации?</i> Григорий Федоров, Татьяна Синица, Марина Дубина	37
Казахстан: еще много работы	
<i>Трудный путь к экологической демократии: применение Казахстаном Орхусской конвенции</i> Дарья Василевская	39
Дорога на Менчереп	
<i>Граждане против добычи угля: подают в суд и выигрывают</i> Наталья Парамонова	44

СЛОВО РЕДАКТОРА



НАТАЛЬЯ ПАРАМОНОВА,
журналист, основатель
фестиваля «зеленого»
документального кино
Есосир,
редактор выпуска

ДОРОГИЕ ЧИТАТЕЛИ!

Когда я начинала работать над этим номером журнала, мир счастливого будущего, в том числе экологического, виделся мне наполненным открытой, доступной и правдивой информацией. Мне казалось, что добиться этого так просто – нашел публикацию в Интернете, и дело в шляпе. Кроме того, я ожидала быстрых – и честных – ответов от чиновников. Тем более что в Конституции РФ записано право граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды.

Но по мере работы как над своими статьями, так и с материалами других авторов, а также в процессе общения с экспертами мои представления на этот счет менялись. Оказалось, что, несмотря на право граждан получать информацию о состоянии окружающей среды, в реальности осуществить это практически невозможно. Открытость экологических данных погребена под правилами сохранения в тайне служебной и секретной информации.

Неясным оказалось понятие экологической информации, которое еще не закреплено в российском законодательстве. Минприроды России дало комментарий по этому поводу, что вселило надежду на открытие данных. Радость от будущего информационного изобилия была омрачена тем, что «открыть статистику» – мало. Данные оказались не просто справкой о состоянии воздуха, а горой справок. При переводе этого массива данных в машиночитаемый вид получается матрица. Создание и обработка матрицы требует массы человеческих и финансовых ресурсов. Но даже если мы все это обрабатываем, какой же тогда алгоритм будет заложен в систему обработки данных!

Как иллюстрация этой мысли мне пришел счет за квартиру – вдвое больше, чем в предыдущем месяце. При всем желании мне помочь работник службы МФЦ могла только констатировать: «Так подсчитано». А почему такие начисления, как они трансформировались в программе, она объяснить не могла. Эти данные были доступными и открытыми, но как понять, верны ли они? А ведь это только данные по ЖКХ и только по одной квартире. Что же будет, когда миллионы данных из всех сфер человеческой деятельности станут такими же доступными и «так подсчитанными»? Нас явно ждет информационный апокалипсис, в пору будет очередной выпуск «Экологии и права» целиком посвящать открытым алгоритмам обработки.

Но пока гражданам России избыток информации не грозит. В случае выброса загрязняющих веществ в воздух или в воду, при нефтеразливе или утечке опасных химических веществ добыть информацию будет непросто. Также сложно получить доступ к тому, что должно быть представлено в открытых источниках. Например, на то, чтобы получить данные о границах заповедных территорий в Российской Федерации, у российского Гринпис ушло четыре года. С другой стороны, открытые данные помогают гражданам выигрывать в судах, как, например, произошло в Кузбассе.

В последние месяцы обострилась борьба с ложной информацией. Сенатор от Челябинской области Ирина Гехт предложила штрафовать на 50-100 тысяч рублей за предоставление недостоверной информации. При этом все эксперты указали на сложности с получением данных и подтверждением их достоверности. Кроме того, согласно исследованию Высшей школы экономики 95% граждан считают официальные данные недостоверными. И кого в этом случае штрафовать?

Чем ближе был срок сдачи номера, тем больше возникало вопросов, тем больше появлялось каких-то дополнений, историй, которые хотелось бы включить в журнал. Пока удалось осветить не больше половины проблем в области открытости, доступности и правдивости экологической информации. Но я надеюсь, что эта тема будет развиваться и дальше.



alisa nikulina

С. 44

Открывайте скорее!

Об особенностях открытости экоиформации в России и способах ее добывания

НАТАЛЬЯ ПАРАМОНОВА

В этом выпуске журнала «Экология и право» авторы материалов с головой погрузились в информационный поток – чтобы выяснить, на какую информацию граждане РФ могут рассчитывать согласно законодательству и на практике, какую могут получать каждый день, а какую – в чрезвычайной ситуации.

Татьяна Паутова в статье **«От секретности к открытости»** (стр. 6) разобралась с тем, как экологические данные становились открытыми в СССР, а потом и в России. В этом же материале – комментарий Минприроды России о том, какие изменения ждут российское природоохранное законодательство и когда Россия присоединится к Орхусской конвенции.

Специалист по открытым данным, ведущий эксперт проектного центра «Инфометр» Эльхан Мамедов попробовал найти в Интернете открытые экологические данные – и проанализировал их.

А также разъяснил, что такое машиночитаемые данные. О массивах данных, сложностях перевода, мобильных приложениях и доступных данных читайте в статье **«Открытые, доступные, понятные»** (стр. 27).

С проблемами загрязнения, как и с проблемами доступности информации, сталкиваются не только граждане России. Ксения Вахрушева в статье **«Больше знаем – меньше загрязняем»** (стр. 12) проследила, как данные о состоянии окружающей среды стали открытыми в других странах, какие конвенции были приняты и как Германия, Норвегия, Великобритания и США предоставляют информацию об экологии своим гражданам.

Несмотря на большой путь, который уже проделала Россия, пока в нашей стране экологические данные открывают с неохотой. Особенно сложно узнавать о

последствиях техногенных катастроф и чрезвычайных ситуациях, с ними связанных. Ольга Подосенова в материале **«Экстренно и необычайно»** (стр. 16) исследовала вопрос, к кому обращаться в случае чрезвычайной экологической ситуации и где брать информацию, а также рассмотрела механизмы, которые могут улучшить ситуацию с доступом к данным.

Жители Красноярска сами пытаются предотвратить экологическую катастрофу в городе. Основатель проекта «Красноярск. Небо» рассказывает, как установил датчики и разработал мобильное приложение с данными о состоянии воздуха в городе. Об этом – в статье **«Небо. Датчики. Прокуратура»** (стр. 23).

Как измерить загрязненность воды, воздуха и почвы, не обращаясь в государственные органы? Этой теме посвящен обзор гражданских практик Москвы, Волгограда, Челябинска и



Дальнего Востока **«Доступное измерение»** (стр. 20), который подготовил Дмитрий Шевченко.

В Конституции РФ закреплено право граждан на достоверную экологическую информацию. Однако чтобы ее получить, россияне идут в суд. Идеальную с юридической точки зрения попытку получить данные о состоянии окружающей среды предприняло российское отделение Гринпис. Результаты запросов, переписки с государственными службами и судебное решение вы найдете в материале **«Почти идеальное дело»** (стр. 32).

Но бывают и удачные попытки получить информацию. О том, как регионы России открывали данные по лесам, рассказывает Аркадий Иванов, эксперт российского отделения Гринпис в статье **«Открыть закрытое: как добыть информацию»** (стр. 30). А из материала Натальи Парамоновой **«Дорога на Менчереп»** (стр. 44)

вы узнаете о юристах Команды 29, которые, добившись доступа к экологической информации, помогли предотвратить разработку угля вблизи поселка.

Проблема открытости существует не только в России, решают ее в Казахстане, Беларуси и Грузии. Эти три страны присоединились к международной Орхусской конвенции, которая декларирует открытость экологических данных. Насколько присоединение изменило ситуацию и сделало информацию доступной, читайте в материалах **«Казахстан: еще много работы»** (стр. 39), **«Беларусь: опыт открытых данных»** (стр. 37), **«Грузия: с ружьем и правосудием»** (стр. 36).

О широком понимании открытых данных и парадоксах открытости рассуждает в статье **«Бесконечность информации – то же, что ее отсутствие»** (стр. 24) эксперт Александр Карпов. Вопросы,

которые подняты в материале, позволяют посмотреть на ожидаемые блага доступных данных с точки зрения ресурсов, необходимых для этого, а также заостряют внимание на алгоритмах обработки данных как неотъемлемой части открытости.

Однако сколько бы мы ни говорили об открытости, пока это больше теория, чем практика. Кажется, что для России вопрос публичности экологических данных еще не решен, несмотря на статью в Конституции о праве граждан на информацию об окружающей среде. Остается надеяться, что открытие информации, как в свое время открытие «железного занавеса», в конце концов произойдет, и это продвинет гражданское общество от борьбы за получение информации к решению вопросов по ее обработке и использованию на благо граждан. ■

От секретности к открытости

Как мир, СССР и Россия открывали экологическую информацию

ТАТЬЯНА ПАУТОВА

Как известно, в СССР много чего не было – ни секса, ни радиации, ни пестицидов, ни химического оружия, ни открытой информации, тем более экологической. Потом наступила перестройка, появилась гласность... В современном обществе уже никто, пожалуй, не сомневается в том, что люди имеют право знать, чем они дышат и какую воду пьют. В этой статье мы постарались проследить хронологию открытия экологической информации в мире, в СССР и России.

Как мир открывал экологическую информацию

В Стокгольмской декларации 1972 года право на экологическую информацию еще не было сформулировано, хотя косвенно подразумевалось: «Принцип 19. Ознакомление... с проблемами окружающей среды является крайне важным для расширения основы, необходимой для сознательного и правильного поведения отдельных лиц, предприятий и общин в деле охраны и улучшения окружающей среды во всех ее аспектах, связанных с человеком».

Но уже Всемирная хартия природы 1982 года поясняет, что экологическую информацию «...следует соответствующим образом и своевременно доводить до сведения общественности, чтобы она могла эффективно высказывать свое мнение и участвовать в принятии решений» (п. III.16).

Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 года сфор-

мулировала принцип свободного доступа личности к информации о состоянии окружающей среды: «Принцип 10. Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты».

Наиболее полное, развернутое определение экологической информации дано в Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, которая была принята в 1998 году. Экологическая информация определяется в ней как сведения о состоянии элементов окружающей среды, таких как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодей-

ствие между этими элементами; сведения о таких факторах, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, классы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды; сведения о состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или через посредство этих элементов, факторов, деятельность или меры. Определение действительно всеобъемлющее, но Россия пока что не ратифицировала Орхусскую конвенцию – и поэтому оно не имеет в нашей стране юридической силы.

Как было в СССР

В СССР экологическая информация считалась стратегической, имеющей оборонное значение, поэтому людям всегда подавался минимум информации о состоянии окружающей среды. В СССР три четверти экономики работало на военно-промышленный комплекс, экологическая информация, касающаяся оборонной сферы, была закрыта. Например, засекречена была информация, связанная с химическим, биологическим и ядерным оружием: «Большинство важных решений в СССР принималось авторитарно, и экологически



значимые решения не исключение. Ведь большинство этих решений затрагивало стратегические интересы государства, например решения в области атомной энергетики или военно-промышленного комплекса. Понятно, что государственные и коммерческие организации стремятся отстаивать свои интересы. Любая власть пытается скрыть информацию, которая представляет ее в невыгодном свете», – говорится в учебном пособии по экологической журналистике (М., 1999).

Если в Конституции РСФСР 1937 года еще нет понятия «окружающая среда» и не упоминается такая категория, как «здоровье граждан», то в Конституции РСФСР 1978 года появились прогрессивные статьи. Например, статья 18 гласила: «В интересах настоящего и будущих поколений в РСФСР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды», а в статье 40 говорилось, что «Граждане РСФСР имеют право на охрану здоровья. Это право обеспечивается... мерами по оздоровлению окружающей среды...». Хотя о свободном доступе к экологической информации речи пока не шло.

В СССР существовала система государственных органов по охране природы. В частности, Государственный комитет СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды с помощью сети государственных служб наблюдения контролировал загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных и морских вод, почв, а также разрабатывал комплексные межреспубликанские программы охраны природы и проводил экспертизу различных проектов.

В составе всех министерств существовали службы ведомственного контроля состояния окружающей среды в районах размещения предприятий или отделы охраны окружающей среды. Однако собираемая этими органами информация была «для служебного пользования». Системы контроля давали сбой: два самых крупных – авария на комбинате «Маяк» в 1957 году и взрыв реактора на Чернобыльской АЭС в 1989 году.

«Маяк»

29 сентября 1957 года на комбинате «Маяк» в Челябинской области из-за выхода из строя системы охлаждения взорвалась емкость с радиоактивными отходами. В Советском Союзе об этой крупной ядерной аварии ничего не сообщалось. Власти скрывали данные от населения страны и от жителей Урала, оказавшегося в зоне радиоактивного загрязнения. Однако скрыть факт аварии оказалось невозможно из-за большой площади загрязнения радиоактивными веществами, а кроме того, ликвидировали аварию сотни людей со всей страны, которые потом разъехались по домам и, несмотря на запрет, рассказывали о случившемся.

СССР подтвердил факт взрыва на химкомбинате «Маяк» только в июле 1989 года на сессии Верховного Совета СССР.

Чернобыль

Техногенная катастрофа на Чернобыльской АЭС, произошедшая в апреле 1986 года, нанесла сильнейший удар не только по экологической обстановке в западных регионах СССР и странах Восточной Европы, но и по советской политической и экономической системе. Помимо этого, она оказала значительное влияние на активизацию экодвигания и характер его взаимоотношений с властью.

Радиационному загрязнению подверглось более 200 тыс. кв. км, примерно 70% из них – это территории Белоруссии, России и Украины. Руководство страны тщательно скрывало реальные масштабы и последствия трагедии. Разработка программы ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС началась только в 1989 году, причем вновь под влиянием общественности.

«Период гласности начался не случайно. Для меня он связан с Чернобылем, который стал не только экологической, но и социальной, и политической катастрофой. ...Потом и Горбачев признал, что Чернобыль стал тем событием, о котором людям нельзя было не говорить правду. С Чернобыля началась эпоха гласности, и с него же началось время заката Советского Союза», – писал профессор, эколог Алексей Яблоков в статье «Я счастливый человек» (см.: «Яблоков-Сад», М., 2018).

Пестициды

Пока в СССР скрывали аварии, внешний мир начал открывать данные о влиянии химического оружия на окружающую среду, а вслед за ним и пестицидов.

За границами «железного занавеса» в конце 1950-х годов появились сообщения об острых и особенно хронических отравлениях людей пестицидами. Вскоре отравление пестицидами стало рассматриваться Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в качестве новой и значительной угрозы здоровью людей. По расчетам ВОЗ, в 1970-е годы в мире ежегодно от отравлений пестицидами погибало до 50 тыс. человек и несколько миллионов заболели по той же причине. Эти данные, однако, не включали сведений по СССР, которые начиная с 1950-х годов были закрыты. В СССР полагали, что если о проблеме не говорить, то ее и нет.



ХИМИЧЕСКОЕ ОРУЖИЕ. 30 марта 1993 года – внесение сведений о работах по химическому и биологическому оружию в перечень сведений, составляющих государственную тайну. Полностью остановлено рассекречивание в области химического, даже экологической информации.

24 января 1998 года принят Указ № 61 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне». **Запрещается разглашать «сведения, раскрывающие содержание ранее осуществлявшихся работ в области оружия массового поражения, достигнутые при этом результаты...»** В понятие достигнутых при этом результатов входит и информация о том, какой именно ущерб окружающей среде и здоровью людей был нанесен.

Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (1993). На реализацию программы Россия получила финансирование от нескольких стран и отчитывалась за выполнение работ, поэтому данные о ходе проекта стали доступными.

ОТКРЫТИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ. 7 января 1988 года принято Постановление «**О коренной перестройке дела охраны природы в стране**». Постановление от 27 ноября 1989 года «**О неотложных мерах экологического оздоровления страны**» сняло запрет на публикацию экологической информации и обязывало власти обеспечить полную гласность, доступность и бесплатность сведений о состоянии окружающей среды. В 1990 году Госкомприроды СССР выпустил **первый доклад «Состояние природной среды в СССР».**

В 1993 году вышло Постановление «**О порядке разработки и распространения ежегодного Государственного доклада о состоянии окружающей природной среды**», согласно которому в субъектах Федерации стали выходить ежегодные региональные доклады о состоянии окружающей природной среды.

12 декабря 1993 года была принята **новая Конституция РФ**, которая действует и по сей день. Статья 42 позволяет гражданам реализовать три экологических права: **на благоприятную окружающую среду, на доступ к экологической информации, на возмещение ущерба здоровью или имуществу от экологического правонарушения.**



ОСНОВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ

Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении (ЕГФД)

Единая государственная система информации об обстановке в Мировом океане (ЕСИМО)

Единая государственная автоматизированная система мониторинга радиационной обстановки на территории Российской Федерации (ЕГАСМРО)

Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения

Государственный кадастр объектов животного мира

Информационная система дистанционного мониторинга Федерального агентства лесного хозяйства (ИСДМ-Рослесхоз)

Государственный фонд геологической информации

Банк данных государственного мониторинга водных объектов

Государственный рыбохозяйственный реестр

Государственный водный реестр

Государственный кадастр отходов

Государственный охотхозяйственный реестр

Государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий

Тем не менее по информации, которая приведена на сайте академика Льва Федорова (см.: <http://levfedorov.ru/pest-10-1>), в начале 1970-х годов в СССР было проведено крупномасштабное исследование влияния пестицидов на человека. К этой работе были привлечены десятки медицинских и научно-исследовательских институтов Украины, Узбекистана, Казахстана, Молдавии и других союзных республик. Официальные отчеты об этих исследованиях до сих пор засекречены.

Многие диссертации по токсикологии и гигиене применения пестицидов защищались на закрытых ученых советах. После начала перестройки в 1985 году в открытой печати появились сведения об

истинном положении дел с последствиями воздействия пестицидов на человека. Первый доклад Алексея Яблокова по пестицидам для Президиума Академии наук в 1986 году был подготовлен как материал для секретного пользования.

Химическое оружие

30 марта 1993 года правительство РФ постановило внести сведения о работах в области химического и биологического оружия во временный перечень сведений, составляющих государственную тайну. Это постановление, находящееся в противоречии с Законом о государственной тайне, полностью остановило процесс рассекречивания в области химического оружия, даже экологической и медицинской информации.

Как рассказывает Лев Федоров в книге «Тропой сталкера» (см.: <http://levfedorov.ru/stalker-01>), военно-химическая служба армии России в 1993-1994 годах добилась изъятия из общего оборота 2700 дел из 3000, оставив для общего обозрения лишь 300 папок (наиболее, как им казалось, экологически безобидных). Речь идет о документах 1930-1940-х годов, которые рассказывают об авариях и инцидентах, происходивших при производстве и испытании химического оружия. И это при том, что максимальный срок засекречивания составляет 30 лет.

А 24 января 1998 года первый президент Российской Федерации подписал Указ № 61 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне». Этим указом запрещается разглашать «сведения, раскрывающие содержание ранее осуществлявшихся работ в области оружия массового поражения, достигнутые при этом результаты...». В понятие достигнутых при этом результатов входит и информация о том, какой именно ущерб окружающей среде и здоровью людей был нанесен в этой сфере.

В январе 1993 года в Париже государствами – участниками ООН была открыта для подписания Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении. Подписала конвенцию и Россия. В стране заработала программа уничтожения химоружия.

На реализацию программы Россия получила финансирование от нескольких стран и отчитывалась за выполнение работ, поэтому данные о ходе проекта стали доступными. Последний боеприпас, начиненный боевым отравляющим веществом, утилизировали 27 сентября 2017 года на заводе «Кизнер» в Удмуртии.

Кроме работы по самым резонансным вопросам, таким как авария на Черно-

быльской АЭС и уничтожение химического оружия, в СССР стали принимать новые законы по охране окружающей среды.

С экологией не совмещать

7 января 1988 года было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в стране».

Члены партии хотели обновить законодательство, принять закон об охране окружающей среды. Встал вопрос о том, что надо создать независимый орган государственного экологического управления вместо природоресурсных министерств, которые совмещают хозяйственные и контрольные функции в одном ведомстве.

Постановление обещало открытость и доступность экологической информации, а для этого ежегодно должен был выходить Государственный доклад о состоянии окружающей среды в стране. Было предписано создать государственную и общественную экологические экспертизы, а также провести «совершенствование экономических механизмов охраны путем введения платы за загрязнение; введение уголовной и административной ответственности за сокрытие или фальсификацию экологической информации, и др.».

Постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» сняло запрет на публикацию экологической информации и обязало власти обеспечить полную гласность, доступность и бесплатность сведений о состоянии окружающей среды.

В 1990 году Госкомприроды СССР выпустил первый доклад «Состояние природной среды в СССР».

А в 1993 году вышло Постановление Совета Министров – Правительства РФ № 53 «Порядок разработки и распространения ежегодного Государственного доклада о состоянии окружающей природной среды», согласно которому в субъектах Федерации стали выходить ежегодные региональные доклады о состоянии окружающей природной среды.

В том же 1993 году была принята новая Конституция, которая действует по сей день. Статья 42 Конституции РФ гласит, что каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды. Право на получение экологической информации позволяет гражданам реализовать и другие конституционные права: право на благоприятную окружающую среду, на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Также в части 2 статьи 24 Конституции РФ закреплена обязанность орга-

нов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы.

Право без определения

Но с реализацией этого базового права у граждан возникают проблемы – потому что в российском законодательстве пока нет официального определения понятия экологической информации. А могло бы быть. «Экологическая информация – любая информация о состоянии вод, атмосферы, почвы, живых организмов и экосистем и их изменениях, о деятельности, факторах и мерах, которые оказывают или могут оказать воздействие на них, а также о запланированной или осуществляемой деятельности по использованию природных ресурсов и последствиях этого для окружающей среды, включая данные, необходимые для оценки этих последствий для окружающей среды и населения, а кроме того – о мерах, направленных на охрану и рациональное использование окружающей среды» – это определение из Модельного закона «О доступе к экологической информации», принятого на десятом заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ в декабре 1997 года. Закона, так и не появившегося в России.

В российском законодательстве экологическую информацию пока можно опознать только по косвенным признакам. Для начала Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» дает понятие информации в целом: «Информация – это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления».

Как поясняет юрист российского отделения Гринпис Ольга Блатова, действовавший ранее Федеральный закон «Об информации, информатизации и о защите информации» содержал более широкий перечень сведений, имеющих отношение к экологии, к которым нельзя было ограничивать доступ, и использовал термин «экологическая информация».

Действующий ныне Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации» сузил перечень информации, имеющей отношение к экологии, к которой нельзя ограничивать доступ.

Определение понятия «экологическая информация» есть в Федеральном законе «О гидрометеорологической службе»: «Экологическая информация – это сведения, полученные в результате мо-

нитинга окружающей среды», но оно слишком узко трактует термин.

Не секрет и не тайна

Дополняют «узкие» определения понятия экологической информации законы о том, что ее нельзя засекречивать и утаивать.

Статья 7 Федерального закона «О государственной тайне» не разрешает содержать в секрете от общества всю (любую) экологическую и медицинскую информацию.

Нельзя засекретить экологическую информацию, ссылаясь на коммерческую тайну. Федеральный закон «О коммерческой тайне» в статье 5 указывает, что режим коммерческой тайны не может быть установлен лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, в отношении сведений о загрязнении окружающей среды, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в статье 8.5 предусматривает штрафы за сокрытие или искажение экологической информации.

Несмотря на то, что понятие экологической информации встречается в законах РФ, прямого определения этого термина нет.

Почти определили

Как уточнили журналу «Экология и право» в пресс-службе Минприроды, в соответствии с перечнем поручений президента РФ по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 24.01.2017 № Пр-140, правительству РФ поручено внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие определение понятия экологической информации, порядка доступа к ней и отнесения такой информации к общедоступной информации, размещаемой государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных.

Минприроды в 2017 году разработало и внесло в правительство РФ соответствующий законопроект. В настоящее время документ дорабатывается в Минприроды по предложениям и замечаниям Администрации президента РФ.

Законопроект впервые предлагает ввести в законодательство Российской Феде-

рации понятие экологической информации. Согласно разработанному документу экологическая информация станет общедоступной и не будет относиться к государственной и (или) коммерческой тайне.

В случае принятия законопроекта доступ к такой информации будет возможен посредством любого из указанных ниже механизмов:

- по запросам граждан, юридических лиц, общественных объединений в порядке, установленном Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- в форме открытых данных, размещенных органами государственной власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в соответствии с перечнем, утверждаемым правительством Российской Федерации (органы государственной власти – обладатели экологической информации должны будут размещать соответствующую информацию на своих сайтах, а также на специализированном портале открытых данных Российской Федерации data.gov.ru).

«Преждевременно говорить о дате рассмотрения законопроекта Государственной думой в первом чтении. Сейчас его необходимо доработать в соответствии с позицией Администрации президента Российской Федерации, согласовать с федеральными органами исполнительной власти, получить необходимые заключения Минюста России, внести в правительство Российской Федерации. По результатам рассмотрения законопроекта правительством Российской Федерации он вносится в Государственную думу», – уточнили в министерстве.

Ускорить работу по открытию экологической информации позволило бы принятие Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Срок не определен

Пока Россия не ратифицировала Орхусскую конвенцию, но и не отказалась это сделать. Как уточнили журналу «Экология и право» в Минприроды, в настоящий момент ведомство выполняет план мероприятий, обеспечивающих присоединение Российской Федерации к Орхусской конвенции. План был подготовлен и утвержден распоряжением Минприроды России от 14.01.2014 № 1-р во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 08.06.2013 № АД-П9-3876.

После того как Россия присоединится к Орхусской конвенции, то должна будет создать обязательную систему списков, регистров и/или архивов. Через эту систему в госорганы будет поступать информация о планируемой и осуществляемой деятельности, которая может оказывать значительное воздействие на окружающую среду. Для решения этой задачи в полном объеме, как пояснили в Минприроды, необходимо создать открытую информационную систему по вопросам охраны окружающей среды.

По данным исследования Высшей школы экономики (ВШЭ), в России существует 14 основных государственных информационных ресурсов с данными о состоянии экологии, которые должны быть объединены в единую информационную систему. Как утверждают авторы доклада ВШЭ, Минприроды уже работает над созданием Государственного фонда данных государственного экологического мониторинга. Его создание предусмотрено статьей 63.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Будущий фонд «зеленых» данных должен содержать информацию по 18 экологическим направлениям – от сточных вод до состояния озера Байкал.

Минприроды удалось создать реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Реестр функционирует с 1 января 2017 года, но доступен только для внутреннего пользования.

Как отметили в Минприроды, после 2014 года изменились условия для осуществления международного сотрудничества и, в частности, доступа к финансовым инструментам, которые предполагались задействовать для реализации упомянутого плана мероприятий.

Реализация указанного информационного проекта планировалась при участии Международного банка реконструкции и развития (МБРР) с привлечением займа.

Финансовая информационная система Государственного фонда данных (ФИС ГФД) должна использоваться для надлежащего функционирования будущего национального Орхусского центра, вопрос о создании которого в России встанет после присоединения к Орхусской конвенции.

«Минприроды России придерживается ранее принятого решения о том, что сначала следует осуществить комплекс мер на национальном уровне, обеспечивающих безусловное выполнение Российской Федерацией своих обязательств, вытекающих из Орхусской конвенции, после чего рассматривать вопрос о целесообразности и конкретных сроках присоединения Российской Федерации

к Орхусской конвенции», – отметила пресс-служба ведомства.

Обязательная и по запросу

Пока нет единой системы предоставления экологической информации, граждане не могут получить данные в обязательном порядке или по запросу.

При этом граждане обеспечиваются обязательной информацией органами государственной власти и хозяйствующими субъектами без какой-либо просьбы с их стороны, в силу прямого указания закона – активный способ информирования.

Что касается информации по запросам граждан и общественных организаций, то вид информации урегулирован в законодательстве недостаточно четко, скорее это декларация права. Законодательство не содержит конкретных форм запросов, специальных сроков ответов, исчерпывающих оснований отказа в предоставлении экологической информации.

Источники экологической информации – это различные документы (носители информации), в которых закрепляются и хранятся сведения экологического содержания. Они ведутся на основе нормативных правовых актов и содержат особый, специально оговоренный круг сведений, подчиняются специальным условиям доступа и распределения информации по кругу возможных пользователей, режиму охраны и пр.

Например, статья 16 Федерального закона «О гидрометеорологической службе» обязывает юридических и физических лиц, которые собирают данные о состоянии окружающей среды и ее загрязнении, отправлять информацию в специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды). Порядок предоставления данной информации прописан в Постановлении Правительства РФ от 14.02.2000 № 128. Собранные данные аккумулируются в Едином государственном фонде данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении (ЕГФД).

Также источниками экологической информации могут быть различные нормативные правовые акты, государственный статистический учет и отчетность, которые ведутся Росстатом и его территориальными подразделениями по специальным формам (например, так называемый отчет об охране атмосферного воздуха и др.), государственные кадастры, т. е. своды показателей состояния природного объекта и данных о его пользователях, федеральные регистры потенциально

опасных химических и биологических веществ, которые ведутся специальной структурой, образованной в системе Министерства здравоохранения РФ, экологические паспорта предприятия, декларация промышленной безопасности, предусмотренная Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», иные виды деклараций, ежегодный государственный доклад о состоянии окружающей природной среды, отчеты и иные данные, имеющиеся в государственных и общественных организациях, сообщения средств массовой информации.

В настоящее время функция обеспечения заинтересованных субъектов соответствующей (экологической и иной) информацией возложена на Министерство природных ресурсов и экологии РФ.

Чего мы ждем?

Несмотря на то, что законы РФ по сравнению с законами СССР выглядят прогрессивными, 95% россиян, как выяснили в ВШЭ, считают официальные данные недостоверными. Правоведы ВШЭ предложили изменения, которые позволят улучшить ситуацию.

По их мнению, необходимо внести изменения в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и еще в шесть законов: «О государственной тайне», «Об экологической экспертизе», «О гидрометеорологической службе», «О коммерческой тайне», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и в Кодекс об административных правонарушениях. Изменения будут касаться определения понятия экологической информации и обязанности ее предоставлять.

Затем правительство Российской Федерации должно утвердить перечень информации, подлежащей отнесению к экологической.

Должен заработать государственный мониторинг окружающей среды. В нем будут оперативные данные, возможность получения информации в режиме реального времени, первичные данные с детализацией по пунктам наблюдения, совокупные данные и карта, отображающая информацию.

Кроме того, ведомства должны публиковать свою экологическую информацию в режиме открытых данных.

Предложения экспертов соответствуют планам Минприроды России, у которых есть только один недостаток – не определены сроки и источники финансирования. В любом случае хочется верить, что открытость данных повысит их достоверность. ■

Информация не может быть:
- ограниченного доступа;
- государственной и коммерческой тайной.

Гарантирована 42 статьей Конституции РФ:
Каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Ответственность:
- **8.5 КоАП РФ** Сокрытие или искажение экологической информации.
- **237 УК РФ** Сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей.
- **140 УК РФ** Отказ в предоставлении гражданину информации.

Экологическая информация должна быть: **полноценной, достоверной, своевременной.**

Предоставляется:
- открыто;
- в СМИ;
- по обращению;
- по договору.



Физические лица имеют право направлять обращения в госорганы для получения информации:
- о состоянии окружающей среды в местах проживания,
- мерах по ее охране.
Общественные объединения и некоммерческие организации кроме этого:
- об обстоятельствах и фактах хозяйственной и иной деятельности, угрожающих окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан.

ОТКРЫТОСТЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

КАКИЕ СВЕДЕНИЯ МОЖНО ПОЛУЧИТЬ?

Об управленческих решениях в сфере природопользования и охраны окружающей среды

О факторах, которые способствуют сохранению здоровья или оказывают на него вредное влияние

О санитарно-эпидемиологической обстановке, состоянии среды обитания

О промышленной безопасности: авариях на опасном производственном объекте

О состоянии атмосферного воздуха, об источниках загрязнения и вредного физического воздействия

Об угрозе аварии гидротехнического сооружения

Катастрофы: о возможном риске в определенных местах пребывания на территории страны и о мерах необходимой безопасности

О радиационной обстановке, о деятельности организаций, которые используют ионизирующее излучение, о безопасности проектируемых и уже существующих ядерных установок и пунктов хранения (если это не гостайна) и о применяемых мерах безопасности

О градостроительной деятельности

Об экологической экспертизе: характере планируемой хозяйственной и/или иной деятельности и предполагаемых сроках проведения экспертизы

О недропользовании

Об агрохимикатах: рекомендации к применению транспортировке и хранению (указывается на этикетке)

О ГМО: об уровне риска и о принимаемых мерах по обеспечению безопасности генно-инженерной деятельности

ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

Мониторинг окружающей среды (РосГидроМет)

Официальные документы

Официальные сообщения

Порталы и разделы открытых данных

Государственные доклады

Государственные кадастры (земельный, недвижимости, отходов ООПТ, объектов животного мира, пунктов хранения радиоактивных отходов) и др.

Государственные реестры (водный, лесной, объектов размещения отходов, опасных производственных объектов, радиоактивных отходов) и др.

Документы статистического экологического учета и отчетности

Экологические регистры

Материалы экологической паспортизации



Больше знаем – меньше загрязняем

Как, когда и зачем страны стали публиковать экологическую информацию

КСЕНИЯ ВАХРУШЕВА

Когда я открываю интернет-браузер и начинаю искать какие-либо данные по уровню загрязнения воды или почвы в российских городах, я невольно готовлюсь к трудной и времязатратной процедуре, а в мыслях проносится: а ведь, наверное, в Германии или Норвегии такой проблемы нет – все возможные сведения о состоянии окружающей среды выложены в удобной форме и регулярно обновляются почти в реальном времени.

Не секрет, что Россия явно отстает от стран Европейского союза, США и других

развитых стран по уровню открытости экологической информации – мы ведь еще даже не присоединились к Орхусской конвенции (подробнее – на стр. 6).

Но любое достижение демократического общества – это долгий путь. И в Европе не всегда государство и бизнес охотно делились с гражданами информацией о вредных выбросах и состоянии окружающей среды. Еще в 1989 году немецкий академик, специалист по экологическому праву Людвиг Крамер писал в своей статье

«Открытое общество, юристы и окружающая среда» в «Журнале экологического права»: «Пугающе видеть, как много экспертных оценок, результатов исследований и статистических данных о состоянии окружающей среды недоступны интересующейся публике. Огромное количество информации хранится и мониторится официальными лицами, но не публикуется в широком доступе, как будто окружающая среда – это частная собственность государственных департаментов, а не наше общее достояние. Административная

В марте 2017 года недавно назначенный администратор Агентства по охране окружающей среды Скотт Приюитт заявил, что диоксид углерода (CO₂) не является главным фактором, влияющим на изменение климата. Граждане обратились в агентство с просьбой предоставить им документы, которые бы подтвердили эти слова, но получили отказ. Почти год шло судебное разбирательство, и 5 июня 2018 года судья постановил, что в соответствии с законом о свободе информации агентство должно предоставить запрошенные документы или объяснить отсутствие таких документов.

На фото: демонстрация против назначения Скотта Приюитта администратором Агентства по охране окружающей среды. Фото: Lorie Shaul / commons.wikimedia.org

обращаться в судебные инстанции и быть уверенными в беспристрастном и честном правосудии.

Глядя на западные страны из-за российской границы, кажется, что у них нет проблем с доступом к экологической информации, есть устоявшаяся рабочая система. Но если присмотреться, везде есть свои нюансы.

Доступ к экологической информации в Великобритании

Началом тенденции к открытости информации в Великобритании исследователи экологического права считают 1989 год, когда были приняты изменения в закон о государственной тайне 1911 года (Official Secrets Act), ограничивающие категории информации, которую можно засекретить. Следующим шагом в 1990 году правительство подготовило политический документ (The White Paper, This Common Inheritance), в котором подчеркивается важность публичного доступа к экологической информации. В частности, в нем говорится: «Если люди знают факты, они лучше подготовлены к принятию решений в качестве потребителей и могут эффективно оказывать давление на лиц, принимающих решения, в качестве потребителей, инвесторов, лоббистов и избирателей».

Нормы Европейского союза тоже отразились на политике Великобритании в отношении экологической информации. В 1992 году после вступления в силу Директивы Совета Европейских сообществ о свободе доступа к информации об окружающей среде (Directive 90/313/ЕЕС от 07.06.1990) Великобритания приняла Правила экологической информации (Environmental Information Regulations).

Что касается права граждан на обращение в суд, то в Великобритании нет специфических положений относительно судебных тяжб именно по вопросам нарушений экологического законодательства. Возможность граждан и групп граждан

дан обратиться в суд регулируется общим британским правом, что имеет свои слабые стороны. Например, для обращения в суд обязателен факт нанесенного ущерба. В случае с экологическими нарушениями не всегда возможно однозначно и быстро оценить ущерб от какого-либо загрязнения, вызванного деятельностью того или иного предприятия.

...в США

Традиция открытости присуща Соединенным Штатам Америки почти от основ их государственности. Еще первая поправка к Конституции США от 1791 года провозгласила свободу слова, прессы и возможность обращения граждан к правительству. Следующим шагом на пути к открытым данным был закон о свободе информации (Freedom of Information Act), принятый Конгрессом США в 1966 году. В нем говорится о том, что вся информация по умолчанию должна быть доступна для общества, кроме отдельных исключительных случаев.

А в законе об экстренном планировании и праве общественности на информацию, принятом в 1986 году, уже более конкретно прописана необходимость промышленных предприятий публиковать в открытом доступе информацию о видах и количестве опасных веществ, которые находятся на территории предприятия.

В США в разных регулирующих документах и практикой суда закреплена возможность граждан и групп граждан инициировать судебный процесс против государственного органа или частного предприятия, если есть основания полагать, что они нарушают экологическое законодательство или не соблюдают экологические стандарты. Таким образом, граждане становятся частью системы, следящей за соблюдением законности.

Возможность обратиться в беспристрастный суд – один из важных инструментов в борьбе с нарушениями законодательства, как со стороны частных игроков, так и государства. Официальные

инерция, профессиональные и коммерческие секреты, сила эксклюзивных знаний – все это составляет процветающую сейчас «мафию тишины»».

За последние 30 лет отношение к экологической информации в развитых странах изменилось – ее стали изучать и размещать в публичном доступе. По мнению американских теоретиков экологического права, это результат консенсуса западного общества в том, что хорошо информированное общество играет важную роль в защите окружающей среды и развитии демократических институтов.

Так называемое «право знать» очень тесно связано с «правом участвовать» в принятии государственных или общественных решений. Это продолжает глобальный тренд на демократизацию западных обществ в конце XX – начале XXI века.

Для эффективной реализации «права знать» и «права участвовать», кроме открытого доступа к экологической информации, особенно важно обеспечить возможность граждан и групп граждан

лица в администрации президента и министерствах меняются, и далеко не всегда на смену приходят более законопослушные. В марте 2017 года недавно назначенный Дональдом Трампом администратор Агентства по охране окружающей среды (Environmental Protection Agency – EPA) Скотт Приюитт заявил перед прессой, что диоксид углерода (CO₂) не является главным фактором, влияющим на изменение климата. Бдительные граждане на следующий же день обратились в агентство с просьбой предоставить им документы, которые бы подтвердили слова их шефа, но получили твердый отказ. Почти год шло судебное разбирательство, и 5 июня 2018 года судья постановил, что в соответствии с законом о свободе информации EPA должно предоставить запрошенные документы или объяснить отсутствие таковых. Ровно через месяц, 5 июля Скотт Приюитт ушел в отставку после этого и других скандалов, связанных с его работой в агентстве.

...в Германии

Как бы странно это ни звучало для нас в России, но, по мнению Франциски Шперфельд из Независимого института по вопросам окружающей среды Германии, «прозрачность, безусловно, не свойственна немецкой бюрократии». Напротив, говорит она, многие ученые писали о «тайной» традиции немецких административных органов, об их стремлении держать информацию максимально закрытой от общества. Получить нужные данные от государственных органов можно было только в случае конкретного административного разбирательства и только в той мере, в какой эта информация была необходима для формулирования претензии и защиты частных законных интересов.

Некоторые изменения «тайной» традиции начались только в 1990 году после принятия Директивы Совета Европейских сообществ о свободе доступа к информации об окружающей среде (Directive 90/313/ЕЕС от 07.06.1990). Германия откладывала внедрение норм этой директивы в национальное законодательство полтора года, и ввела их ограниченно и неполно. После проверки в 1999 году Европейский союз установил, что Германия не соблюдает Директиву Совета Европейских сообществ о свободе доступа к информации об окружающей среде (решение Европейского суда по делу C-217/97). Суд тогда обязал власти Германии внести соответствующие поправки в национальный закон. Дальнейшие изменения были связаны с ратификацией Орхусской конвенции и

последующей Директивы Европейского парламента и Совета ЕС о публичном доступе к информации об окружающей среде, принятой в 2003 году (Directive 2003/4/ЕС от 28.01.2003).

На сегодняшний день в Германии существует несколько законов, которые регулируют свободный доступ к экологической информации. Основной документ – федеральный закон об экологической информации (Umweltinformationsgesetz). Также есть более общий закон о свободе информации (Informationsfreiheitsgesetz) и закон об информации для потребителей (VerbraucherInformationsgesetz). В дополнение к федеральным у большинства земель есть свои законы о свободе доступа к экологической информации, которые могут сильно отличаться друг от друга: некоторые из них ссылаются только на федеральный закон, другие имеют собственные нормы, и у всех есть свои индивидуальные правила в отношении последствий непредоставления информации. Например, по региональному закону земли Баден-Вюртемберг должностные лица могут быть оштрафованы в размере до 10 000 евро за нарушение норм закона об экологической информации, а в земле Северный Рейн-Вестфалия специальных санкций не предусмотрено – в случае претензий разбирательства должны проходить в общем порядке в соответствии с федеральным кодексом об административных правонарушениях. Все это создает довольно сложную систему, в которой обычным гражданам разобраться непросто.

Прогресс в деле открытия экологической информации в Германии достигался не только под напором ЕС, но и благодаря стараниям местных общественных организаций. Главными лоббистами свободного доступа к информации об окружающей среде были Гринпис и Сетевые Исследования (Netzwerk Recherche) – ассоциация журналистов-расследователей. В своих требованиях получения информации организации часто доходили до европейских структур.

Например, в 2006-2007 годах автомобильная компания Porsche пыталась влиять на немецкого комиссара по промышленности по вопросу о выбросах CO₂ для автомобилей. Одна из экологических организаций запросила тексты писем, но комиссия отказалась их предоставить, утверждая, что раскрытие данной информации подрывает коммерческие интересы Porsche. Европейский омбудсмен рассмотрел это дело и установил, что комиссия не аргументировала должным образом свой отказ, что является недобросовестным ведением дел. В специальном докладе Европейскому парламенту омбудсмен по-

жаловался на отсутствие сотрудничества со стороны немецкой комиссии. Но и тогда комиссия не последовала рекомендациям омбудсмена и не раскрыла содержание писем. В 2011 году экологическая организация вновь запросила доступ к письмам и была готова развернуть более масштабную кампанию. Тогда комиссия уступила и предоставила эти письма – через пять лет после первоначального запроса.

В 2014 году Министерство окружающей среды Германии выпустило отчет о реализации Директивы Европейского парламента и Совета ЕС о свободе доступа к информации об окружающей среде, в котором признала, что в стране, особенно в некоторых землях, есть проблемы с реализацией норм о свободном доступе к экологической информации. В частности, обработка запросов о предоставлении информации занимает слишком много времени, возникает необходимость анализировать большие массивы данных на предмет коммерческой тайны или защиты личных данных и в итоге не гарантируется полнота и своевременность. Также есть разночтения в интерпретации нормы о возможности отказа в предоставлении информации.

Авторы доклада не смогли оценить, повлияло ли введение норм о свободном доступе к экологической информации на снижение уровня загрязнения или уменьшения количества нарушений экологического законодательства. Это связано с тем, что прошло не так много времени со дня вступления норм в силу (9 лет с момента принятия Директивы Европейского парламента и Совета ЕС 2003 года).

«Насколько публикация экологической информации помогает снизить загрязнение – сложный вопрос, но это, безусловно, закладывает основу для значимого участия людей, например, при выдаче разрешений на строительство промышленных объектов или для того, чтобы бороться за чистый воздух и снижение уровня шума. И администрация, и девелоперы должны учитывать, что информация о фактическом загрязнении от их проектов обязательно запрашивается и публикуется», – отмечает Франциска Шперфельд.

...в Норвегии

Законом, регулирующим публичность экологической информации в норвежской правовой системе, является закон о свободе информации. Он был принят в 1970 году и переработан в начале 2000-х. Закон гарантирует гражданам доступ к информации о деятельности административных органов в Норвегии. То есть он предоставляет общественности доступ к той же информации, к которой имеет



«Насколько публикация экологической информации помогает снизить загрязнение – сложный вопрос, но это, безусловно, закладывает основу для значимого участия людей, например, при выдаче разрешений на строительство промышленных объектов или для того, чтобы бороться за чистый воздух и снижение уровня шума. И администрация, и девелоперы должны учитывать, что информация о фактическом загрязнении от их проектов обязательно запрашивается и публикуется».

Франциска Шперфельд, Независимый институт по вопросам окружающей среды Германии

Фото: pxhere.com

доступ государство. Но закон касается не только экологической информации, но и любой информации, имеющейся в распоряжении государства. В то время, когда в законодательство вводился принцип свободного доступа к информации, отдельного запроса со стороны экологического сообщества не было.

В это же время, в 1970–1980-е годы, были сформированы основы нынешнего экологического регулирования в Норвегии. В 1972 году впервые появилось Министерство охраны окружающей среды, в 1974-м – Государственное агентство по мониторингу загрязнения, контролирующей орган.

Закон о свободе информации несколько раз изменялся и дополнялся, а в 2004 году в Конституцию Норвегии был включен параграф, в котором подчеркивается принцип свободного доступа всех граждан к информации.

«Открытая информация необходима для снижения загрязнения. Такая информация важна для всех случаев, с которыми работает Bellona Oslo в Норвегии. Из открытых источников мы узнаем о том, какие загрязняющие вещества фактически используются вокруг нас, независимо от того, кто их использует, промышленность или государство. Также не составляет труда найти информацию о выбросах в целом. Таким образом, когда мы готовим свои аргументы по конкретному случаю, у нас есть точно такая же информационная основа, что и у других заинтересованных сторон. Это важно для ведения конструктивной дискуссии на равных и для формирования позиции, основанной на фактах», – так сформулировал точку зрения Bellona Oslo на практическое значение откры-

тости экологической информации Оскар Нью, консультант российских программ Bellona.

Закон обеспечивает публичный доступ к информации о промышленности, которая в свою очередь должна сообщать государству о любом приобретении или использовании токсичных веществ. Эта система сначала работала на основе государственных инспекций, когда официальные лица регулярно запрашивали у предприятия информацию о наличии и использовании различных веществ, а потом проверяли эти данные.

Сейчас все основано на самоотчетности. Это стало возможным благодаря высоким штрафам и пониманию неотвратимости наказания, если обман вскроется. Если не будет больших штрафов, считают в Bellona, нарушители могли бы откупиться небольшими штрафами и продолжать свою опасную для окружающей среды деятельность. В противном случае система самоотчетности не сможет работать должным образом.

Если добиться регулярной публикации данных от предприятий норвежцам удалось неплохо, то борьба за прозрачность деятельности государственных органов все еще продолжается. В аналитическом отчете о доступе к информации в Северных странах среди прочего отмечается, что при принятии решений о публикации той или иной информации чиновники тяготеют к прочтению только общего закона о свободном доступе к информации и не принимают в расчет отдельный закон о свободном доступе к экологической информации. Из-за этого оказывается, что важная экологическая информация не публикуется, потому что она является составной частью докумен-

та, который можно скрыть по общему закону о доступе к информации. Закон о доступе к экологической информации предусматривает, что в таких случаях необходимо публиковать части документа, но на практике этого почти не происходит.

На уровне Европейского союза ученые и экологические организации тоже замечают недостатки существующей системы предоставления информации об окружающей среде. В государственном управлении естественным образом возникает противоречие между прозрачностью принятия решений, открытостью информации и заботой об эффективности управления. Например, в 2010 году одна экологическая организация запросила у Европейской комиссии описание технологий использования биотоплива, которые ранее не использовались в ЕС и для которых было запрошено разрешение. Экологи хотели проанализировать эти технологии и дать свои комментарии. Запрос доступа к документам был сделан в октябре 2010 года, а ответ от комиссии пришел только в сентябре 2011 года, через два месяца после того, как комиссия приняла решение по этим технологиям. Таким образом, полученная информация оказалась бесполезной.

Этот пример, по мнению Людвиг Крамера, иллюстрирует, что доступ к информации и участие в принятии решений в области охраны окружающей среды в ЕС все еще намного проще для промышленности, нежели для граждан и гражданского общества. Тем не менее глобальный тренд скорее направлен в сторону открытого общества, которое требует прозрачного управления, особенно в вопросах, связанных с окружающей средой, поскольку это близко и понятно для людей. ■

Экстренно и чрезвычайно

Где брать информацию в случае экологической катастрофы

ОЛЬГА ПОДОСЕНОВА

Нет происшествий, нет виновных

Данные о выбросах в окружающую среду промышленные предприятия подают в Росприроднадзор. Это же ведомство проводит плановые проверки загрязнителей. В случае чрезвычайной ситуации – выбросе отравляющих веществ в воздух или воду, взрыве и тому подобных происшествиях сообщить о них может как само предприятие, так и граждане.

Нарушение правил выброса в атмосферу загрязняющих веществ уголовно наказуемо и влечет за собой ответственность по статье 251 Уголовного кодекса РФ вплоть до лишения свободы сроком до пяти лет.

Однако если гражданин увидел желтый дым из труб ближайшего завода или почувствовал непереносимую вонь на улице, то это вовсе не значит, что предприятие будет наказано. С правовой точки зрения вонь или дым, накрывшие город, не являются основанием для принятия мер. Требуется зафиксировать факт превышения установленных норм и доказать, что именно завод был источником загрязнения.

Чтобы зафиксировать факт превышения, необходимо написать заявление в надзорные органы с просьбой проверить предприятие. В Росгидромет стоит обращаться в случае выбросов в воздух, в Роспотребнадзор – по поводу качества питьевой воды, а Ростехнадзор проводит проверку соблюдения требований промышленной безопасности при эксплуатации и ликвидации опасных производственных объектов.

Широкими полномочиями для проверок предприятий-загрязнителей обладает Росприроднадзор, органы прокуратуры имеют право на осуществление проверок соблюдения хозяйствующими субъектами требований нормативных правовых актов.

Заявление можно отправить по почте или принести в двух экземплярах в канцелярию надзорного органа. Один экземпляр примут, а другой останется у вас на руках с отметкой о приеме заявления – как доказательство официального обращения в надзорные органы. С этого момента ваше заявление является основанием для проведения проверки.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает за подобные нарушения остановку предприятия на срок до 90 суток. Наказание может быть наложено судом на основании протокола, составленного должностными лицами уполномоченных органов (прокуратуры, Росприроднадзора, Ростехнадзора и др.).

А если все-таки чрезвычайное?

Как пояснил юрист общественной приемной Экологического правового центра «БЕЛЛОНА» Павел Моисеев, в каждом регионе свой порядок обращения в случае чрезвычайной ситуации.

Например, в Санкт-Петербурге надо будет сообщить о происшествии в региональный Отдел по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности. Если возникает угроза окружающей среде и здоровью людей, органы государственной власти обязаны выполнить действия, описанные в Федеральном законе № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Закон не называет параметров окружающей природной среды при чрезвычайном происшествии. Руководитель ведомства или глава местной администрации сами определяют масштабы аварии и принимают решение о введении режима чрезвычайной ситуации.

Закон разделяет понятия «оповещение» и «информирование». В первом случае это экстренное доведение до населения сигналов тревоги, во втором – доведение до населения через СМИ и по иным каналам информации о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты.

Статья 18 этого закона описывает права граждан, среди которых – право на защиту, на информацию, на возмещение ущерба и компенсации и даже – на получение бесплатной юридической помощи.

Отправной точкой для законных действий является признание факта чрезвычайного загрязнения окружающей среды. Однако именно этого и не происходит.

По данным МЧС, в 2015, 2016 годах в России не было аварий с выбросами аварийно химически опасных веществ (АХОВ) и радиоактивных веществ. В 2017 году отмечено две аварии с выбросами АХОВ.

Однако, как утверждает российский Гринпис, техногенных катастроф в стране, которые сопровождаются выбросами вредных веществ в атмосферу, гораздо больше, но они или не признаются властями, или определяются как «безопасные» для здоровья.

Три инцидента, которые могли бы войти в сводку МЧС как техногенные аварии, произошли в 2017 году. Они тянулись несколько месяцев, активно освещались в СМИ и социальных сетях. Мы восстановили хронологию борьбы за информацию в случае выбросов изотопа рутения-106 на Южном Урале, свалочно-го газа под Волоколамском и диоксида в Мончегорске.

Рутений? Нет, не наш

Выброс изотопа рутения-106 осенью прошлого года имел международный резонанс. Выброс произошел в промежутке с 26 сентября по 1 октября, но точная дата стала известна после того, как 6 октября немецкое Министерство окружающей среды объявило, что на территории Германии зафиксирован рутений. Затем французский институт IRSN обнаружил данные о выбросе от 100 до 300 ТБк активности. По данным зарубежных источников, выброс произошел на Южном Урале, где расположены предприятия Госкорпорации «Росатом», а затем переместился под влиянием атмосферных потоков в Европу.

Росгидромет, который осуществляет экологический мониторинг в России, только 20 ноября сообщил об «аварийном, экстремально высоком и высоком загрязнении окружающей среды на территории Российской Федерации в период с 6 по 13 октября 2017 года». Согласно документу содержание изотопа рутения-106 вблизи Челябинска было превышено в 968 раз.

Основной версией выброса российский Гринпис назвал возможную аварию при захоронении отработанного ядерного топлива на комбинате «Маяк» в Челябинской области.

В начале декабря комиссия, сформированная Росатомом, заявила о непричастности госкорпорации к выбросу рутения-106. В качестве причины выброса назвали версию о падении спутника.

Росгидромет и главный онколог Челябинской области Андрей Важенин отметили, что, несмотря на превышение фоновых концентраций изотопа рутения-106 в атмосфере, это в 100-1000 раз ниже концентраций, признанных опасными для здоровья людей.

В случае с рутением неизбежно возникает простой и резонный вопрос: почему информация о выбросе была опубликована Росгидрометом спустя почти два месяца после происшествия и только под давлением международных данных?

Если пахнет, то превышение есть

Поликлиники Волоколамска в марте были заполнены родителями с детьми, которые жаловались на головокружение, слабость, тошноту и потерю ориентации. По информации Минздрава Подмосковья, количество обратившихся за помощью в медицинские учреждения за несколько суток достигло 50 человек. Еще более 50 человек с признаками отравления были госпитализированы, большинство из них – дети. Причиной недомоганий, по мнению местных жителей, стал мусорный полигон «Ядрово», который источал свалочный газ.

По данным замеров МЧС от 23 февраля, концентрация хлора вблизи домов была превышена втрое. Кроме официальных данных жительница Волоколамска заказала независимую экспертизу воздуха в лаборатории ТЕСТЭКО, показавшую превышение сероводорода в 3,72 раза.

25 февраля «в связи с поступающими жалобами местных жителей» власти Московской области установили круглосуточный мониторинг состояния атмосферного воздуха около мусорного полигона «Ядрово» в Волоколамском районе. В конце февраля была создана межведомственная комиссия по мониторингу ситуации. Туда, как сообщает ТАСС, вошли представители ГУ МЧС по Московской области, Минэкологии Московской области, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, администрации Волоколамского района.

7 марта в интервью ТАСС глава Волоколамского района Евгений Гаврилов сообщил о введении режима чрезвычайной ситуации (ЧС) на территории мусорного полигона «Ядрово». «Режим ЧС введен на территории полигона, что даст возможность начать рекультивацию в административном режиме», – пояснил Гаврилов. В постановлении чиновник ссылается на

уже упоминавшийся Федеральный закон № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций...».

Пресс-служба Министерства экологии и природопользования Московской области не стала комментировать сообщение о введении режима ЧС, а в тот же день глава этого ведомства Александр Коган заявил, что «на полигоне фиксировались превышения ПДК по сероводороду в 2,5 раза, по оксиду азота в 2 раза, но это не критичные превышения. На данный момент превышения ПДК нет, ситуация под контролем, опасности жизни и здоровью жителей нет».

11 марта глава Волоколамского района утвердил дорожную карту по минимизации выбросов токсичных газов с «Ядрово». Специалисты также взяли пробы воды из реки Городня, протекающей рядом с полигоном. В заключении экспертов из расположенного в Курске Центра экологических анализов и расчетов указано, что природная вода оказывает острое токсическое действие. В реке значительно превышено содержание хрома, марганца, железа, меди и других веществ. Данные экспертизы приводятся в сообщении канала RT. Авторы сообщения уточняют, что комментировать результаты экспертизы в центре отказались, сославшись на отсутствие соответствующего разрешения заказчика.

30 марта Роспотребнадзор в ответ на запрос президентского Совета по правам человека (СПЧ) сообщил, что «по результатам исследований на улице Возмище и улице Озерная Волоколамска выявлены превышения гигиенических нормативов (ПДК) по содержанию сероводорода в атмосферном воздухе от 1,5 до 2,5 раза».

Житель Волоколамска Валерий Калинин считает, что несколько десятков собственных и официальных замеров позволили сопоставить запахи, которые чувствуют люди, и загрязнение воздуха. «Если мы чувствуем запах, значит есть превышения ПДК в 2-3 раза», – говорит Калинин.

Девять из десяти жителей Волоколамска, согласно опросу инициативной группы, хотя бы один раз за последние 30 дней чувствовали запах сероводорода. При этом данные со стационарных станций мониторинга, опубликованные администрацией Волоколамского района, не фиксируют превышений.

Хроники Мончегорского молчания

5 марта в районе Мончегорска Мурманской области горожане провели в серых сумерках: город накрыли клубы едкого дыма. Несколько дней жители

Мончегорска жаловались на резкий запах, кашель, резь в глазах, тошноту, рвоту, головную боль.

Спустя три дня после инцидента представители Роспотребнадзора сообщили, что превышения сероводорода в городе нет. Накануне то же ведомство посоветовало мончегорцам мыть полы содой и свести к минимуму курение. Губернатор Мурманской области Марина Ковтун отреагировала в «Твиттере»: «Я в курсе. Росприроднадзор и Роспотребнадзор этим уже занимаются».

Общественный портал противодействия коррупции Мурманска определил источник выброса – Кольская горно-металлургическая компания (КГМК). По словам жителей Мончегорска, выбросы на КГМК случаются в последнее время все чаще, бывает, по несколько раз в месяц, и почти всегда об очередном выбросе жители узнают по реакции своего организма, а не из официальных сообщений.

«В следующий раз приведу в администрацию своего 9-летнего сына показать, как задыхается ребенок! Неделю практически не спим. Все время приступы. Не дай Бог вам сидеть ночью и слушать, как дышит ваш ребенок! Сын астматик. Снимали жуткие приступы. Почему не оповестили людей?» – писала в комментариях к релизу мэрии жительница Мончегорска Светлана.

Примерно в то же время, что и в Мончегорске, похожая ситуация наблюдалась в Омске. Горожане почувствовали сильный химический запах в нескольких районах города. Результаты мониторинга, проведенного из-за многочисленных обращений граждан, показали в отдельных случаях превышение концентраций этилмеркаптана до 400 раз.

Как следует из списка АХОВ, этилмеркаптан – легковоспламеняющееся вещество 2-го класса опасности, жидкость с резким неприятным запахом гнилой капусты. Опасен при вдыхании, проглатывании, попадании на кожу. При высоких концентрациях возникает раздражение слизистых оболочек верхних дыхательных путей и глаз, тошнота, головокружение, в тяжелых случаях судороги, наркотическое опьянение.

В отличие от Мончегорска, даже во время внеплановой проверки с участием представителей органов власти, политических партий, научных кругов и экологической общественности, источник выбросов установить не удалось.

Идите... в суд

Формально – законы на стороне граждан. Граждане имеют право на возмещение ущерба. Однако люди не гото-

вы обращаться к судебной власти для защиты своих законных экологических интересов.

Верховный Суд РФ специальным постановлением разъяснил порядок рассмотрения дел и решений о взыскании ущерба при негативном влиянии на окружающую среду. Верховный Суд призвал российские суды «расценивать не только экологические последствия, но и общественные интересы или социально значимые аспекты» и отметил, что «суды не должны останавливать работу компаний, негативно влияющих на природу, если прекращение их деятельности будет противоречить общественным интересам. Устанавливая такое противоречие, суд должен соблюдать баланс между потребностями общества в сохранении благоприятной окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, с одной стороны, и решением социально-экономических задач с другой».

Жители Волоколамска подали в суд с требованием закрыть мусорный полигон «Ядрово». Также они намерены получить 800 тыс. рублей за моральный вред.

О перспективах иска местных жителей к «Ядрово» в части требований закрыть полигон рассказывает адвокат Экологического правового центра «БЕЛЛОНА» Ксения Михайлова. По ее словам, прогнозировать исход дела на этой стадии сложно. «Конечно, после огромного резонанса в СМИ, на первый взгляд, кажется, что этот полигон надо закрыть, но не уверена, что это удастся сделать в порядке гражданского судопроизводства. В вопросах ограничения, приостановления или прекращения деятельности в области охраны окружающей среды суд имеет очень широкую свободу усмотрения. Ведь речь идет о балансе между благоприятной окружающей средой и решением социально-экономических задач... грубо говоря, чтобы Московская область не утонула в отходах, но и люди близлежащих районов не травились», – считает адвокат.

Вопрос в том, как истцы докажут, что за нарушения свалку надо именно закрыть, говорит Михайлова. Если нет оснований прекратить деятельность по хранению отходов, суд вправе вынести на обсуждение вопрос о ее ограничении или приостановлении – такова позиция Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49, указывает адвокат. В то же время нельзя забывать о презумпции виновности загрязнителя (п. 7 постановления) и его ответственности независимо от вины.

Жаль не только птичке

Выбросы в Мончегорске и на полигоне «Ядрово» привели к заболеванию детей, что вызвало общественный резонанс. Случай с изотопом рутения-106 напомнил о чернобыльской катастрофе и радиации, которая губительна для человека. Гораздо меньшее возмущение вызывают нефтеразливы. Они редко приводят к массовым заболеваниям или гибели людей, поэтому незаметны и не вызывают сильного резонанса, а испачканные нефтью птицы выглядят уже привычно.

Нефтегазовую отрасль считают одной из наиболее «закрытых». Компании скрывают или с опозданием сообщают об экологических происшествиях, занижают цифры объемов разлива. Только в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, по данным Природнадзора Югры, за 2017 год зафиксировано 3514 инцидентов на нефтепроводах, разрушителям предъявлен ущерб на сумму 738,6 млн рублей. Реальный же ущерб, по оценкам российского Гринпис, достигает 50-70 млрд рублей ежегодно.

В конце февраля прошлого года информагентство URA.RU опубликовало фотографии крупного разлива нефти на территории Быстринского месторождения в Ханты-Мансийском автономном округе. Как следовало из сообщения, было загрязнено около 15 км притока Оби – реки Быстринки.

Через несколько дней на сайте Природнадзора Югры появилась заметка под заголовком «У страха глаза велики: официальная информация об „экологической катастрофе“, описанной СМИ». В ней сообщалось, что в надзорное ведомство действительно поступила информация о разливе нефти, но его площадь составила 0,4 га, а никак не 15 км.

По мнению руководителя региональной общественной организации «Экологическая безопасность» Анастасии Кристи из Нижневартовска, «экологические вопросы сейчас – „сфера скорбного молчания“. Складывается впечатление, что бездействие надзорных органов носит умышленный характер. Возможно, существует конфликт интересов, могут быть и коррупционные составляющие».

«Можно сильно ужесточить систему штрафов, – добавляет Кристи, – но толку не будет, потому что нет механизмов контроля за восстановлением загрязненных территорий. Мероприятия по рекультивации в Ханты-Мансийском автономном округе фактически не проводятся, они слишком затратны для компаний. При наличии сильных юристов

нефтяникам выгоднее и проще снизить размер выплат в суде, чем устранять аварию. Даже если нефтяные компании готовы платить реальную цену за переработку, из-за требований наименьшей цены в процессе аукциона она опускается до минимума, за который ликвидировать загрязнение невозможно, можно только „сделать вид“ – в лучшем случае нефтяное пятно присыплют песочком или мхом...»

Согласно Постановлению Правительства РФ от 15.04.2002 № 240 (ред. от 14.11.2014) «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации» нефтяная компания обязана в случае аварии немедленно оповещать органы государственной власти и органы местного самоуправления о фактах разливов нефти и нефтепродуктов и организовывать работу по их локализации и ликвидации.

Время локализации разлива не должно превышать четырех часов при разливе в акватории и шести часов при разливе на почве.

В теории нефтяная компания сама следит за разливами и авариями, а в случае аварии сообщает госорганам. Госорганы обязаны реагировать на сообщения об авариях как от нефтяных компаний, так и по сообщениям граждан. А вот обязанность ликвидации аварии (и ее последствий) лежит на нефтяной компании (у нее должны быть спецсотрудники и техника).

План эвакуации

Отдельная тема – готовность к экстренным экологическим ситуациям и информирование населения о планах эвакуации: о том, как вести себя во время аварий. Доказано, что избежать большого количества жертв и негативных последствий удастся в том случае, если о возможных авариях предупреждены и подготовлены. Кроме того, в планах эвакуации присутствует и момент публичного принятия на себя ответственности владельцем за возможный ущерб.

Многочисленные факты говорят о том, что к авариям в России не готовы. В 2012 году по инициативе группы «Экозащита!» в 14 городах России были разосланы информационные запросы в управления МЧС, городским и областным властям с просьбой ознакомить с планами эвакуации населения на случай радиационной аварии на объектах, расположенных рядом с большими городами.

Во всех ответах, за исключением одного, содержался отказ в предоставлении

информации об опасной деятельности (транспортировках радиоактивных материалов) на основании того, что такая информация секретна, хотя ни в одном законе РФ таких оснований нет.

В МЧС по Мурманской области, например, честно признались, что у них нет информации о сроках и маршрутах транспортировок радиоактивных материалов в регионе. Интересно, каким образом это ведомство собирается оперативно реагировать в случае аварии, если даже не обладает информацией об опасной деятельности?

Не менее показательной оказалась ситуация с планами эвакуации населения – они в большинстве ответов также объявлены секретными. Ни в одном ответе не содержалось информации о том, что делать и где укрываться в случае радиационной аварии или где население может ознакомиться с планом эвакуации. Более того, есть основания сомневаться в существовании таких планов: например, в МЧС по Мурманской области сообщили, что при аварии на Кольской АЭС эвакуация населения из 100-километровой зоны вообще не будет производиться. Представители другого МЧС ответили философски: план эвакуации – тайна, но желающие могут посетить курсы гражданской обороны.

В настоящее время любой экологический инцидент – проблема не владельцев опасных объектов, а государства, управляющего эколого-экономическими процессами. Именно государство обязано гарантировать безопасное для населения функционирование всей региональной природно-антропогенной системы в целом, обеспечить безопасную среду обитания во всех ее проявлениях. Поэтому на этапе выдачи владельцам опасных производственных объектов разрешений и лицензий государство подтверждает размеры зоны максимальной аварии и выступает гарантом того, что даже после самой тяжелой аварии случаи заболеваний и жертв будут минимизированы.

Однако государство же держит и монополию на экологическую информацию, которая может быть использована в суде, чтобы оценить ущерб от аварии, а также при определении страховых сумм при возмещении.

НЛО страшнее АЭС

Одним из инструментов влияния на предупреждение действий в режиме чрезвычайных ситуаций является страхование. С одной стороны, оно аккумулирует финансовые средства на ликвидацию последствий, с другой, если осуществляется за счет предприятий, является спо-



собом мотивации ответчика вкладывать в предотвращение риска.

Согласно зарубежной практике страховые платежи уплачиваются в соответствии с утвержденными тарифными ставками и определяются в основном экологической опасностью объекта, принадлежностью его к той или иной отрасли производства, вероятной частотой аварийных событий.

Российские страховщики не дают гражданам, к примеру, застраховать свое недвижимое имущество от техногенно-

го вида риска типа взрыва на соседней атомной станции. Так, например, страховой набор одной из ведущих страховых компаний Allianz допускает возможный ущерб от падения летательного аппарата, а от атомной станции – нет.

Согласно статье 964 Гражданского кодекса РФ страховщик не покрывает ущерб от ядерного взрыва или распространения радиации, однако закон не ограничивает покрытие страховщиком убытков от других техногенных катастроф. ■

Доступное измерение

Получение данных о загрязнении воздуха становится доступно всем

ДМИТРИЙ ШЕВЧЕНКО

В российской системе государственного контроля есть немало слабых мест – особенно в области оперативно-го экомониторинга и предоставления населению информации о состоянии атмосферного воздуха. На помощь – притом вовсе не чиновникам, а гражданам – приходит технический прогресс: получать данные о загрязнении воздуха становится не сложнее, чем измерить давление тонометром. Но удовольствие это – не из дешевых.

На Урале задышали в обход официальной статистики

Экологическая проблема может стать двигателем прогресса и способствовать социальным и техническим инновациям. Этот странный, на первый взгляд, посыл продемонстрировали в конце прошлого года жители Челябинска – одного из самых экологически неблагополучных российских городов.

Ежегодно воздух в этом городе-миллионнике, по официальным сводкам, принимает более 500 тыс. тонн различных летучих загрязнений (на каждого челябинца в год приходится около полукилограмма вредных веществ, включая смертельно опасные и канцерогенные).

Причем, в отличие от других российских городов, где главные источники загрязнения – ТЭС и автотранспорт, в Челябинске основную долю вредных веществ в атмосферу поставляют промышленные предприятия: здесь функционирует более десятка крупнейших в стране металлургических и машиностроительных заводов. Вносят свою лепту и малые промышленные предприятия, дополнительно обеспечивая ежегодную поставку до 60 тыс. тонн воздушных загрязнений.

И если к «плановому» загрязнению, вызывающему легкий, постоянно висящий над городом смог, челябинцы давно привыкли, то «внеплановые» выбросы в атмосферу (чем часто грешат недобросовестные предприятия, производящие по ночам так называемые залповые выбросы) всякий раз вызывают негодование у горожан. Особое возмущение вызывает то, что госорганы обычно реагируют на подобные ЧП постфактум, когда уже невозможно установить источник выброса, да и воздух уже прочистился.

Но случаются и обратные примеры – когда пиковые уровни загрязнения наблюдаются неделями, но власти все равно не принимают никаких мер. Так, в конце августа прошлого года на Челя-

бинск опустился особенно плотный смог. Вернувшиеся в город после каникул дети попали в настоящий ад: у многих наблюдалась тошнота, аллергические реакции, головные и респираторные боли. «В воздухе ощущается едкий запах гари, присутствуют взвешенные вещества, туман стоит настолько сильный, что начинается першение в горле, у маленьких детей и взрослых – непроходящий ринит», – говорится в петиции на портале change.org, адресованной президенту Владимиру Путину. Под обращением было собрано почти 10 тыс. подписей.

Чем ответили власти? Коротким пресс-релизом на сайте областного управления Роспотребнадзора, в котором говорилось, что за третий квартал 2017 года (как раз когда в городе было невозможно открыть форточки в домах) почти из 700 проб воздуха... только 0,15%, по мнению этого госоргана, не отвечало требованиям гигиенических нормативов (по поводу неприятных запахов чиновники заявили, что вонь не всегда свидетельствует о превышении ПДК).

Глядя на локальный «апокалипсис», усердно ретушируемый благостной официальной статистикой, челябинец Дмитрий Закарлюкин, работавший



По данным исследования Высшей школы экономики, 2018

в IT-бизнесе и прежде никогда особо не интересовавшийся проблемами загрязнения, решил, что хватит ждать милости от чиновников – пора самому создать систему, которая позволила бы получать данные о качестве воздуха и помогала бы выявлять источники загрязнений.

Дмитрий собрал группу единомышленников (теперь она называется «Челябинск, дыши!»), и энтузиасты принялись за работу. Первым делом за свои средства купили и протестировали образцы автоматических анализаторов. Затем попробовали соединить их между собой через Интернет, чтобы можно было агрегировать информацию с множества устройств в одном месте – так в Челябинске появился первый в своем роде прототип общественной сети мониторинга за качеством атмосферного воздуха.

«Когда мы выбирали датчики, то исходили, прежде всего, из соотношения „цена – точность измерений“. Можно было выбрать дорогие, но мы поставили перед собой задачу уложиться в 2 тыс. рублей за прибор. Нашли, попробовали, собрали буквально на коленке устройство, способное передавать полученные газоанализаторами данные через Wi-Fi», – рассказывает Дмитрий.

Чтобы не было проблем с установкой приборов на улице, а сами они не стали жертвами вандалов, активисты решили устанавливать приборы за окнами частных квартир. Датчики регистрируют в воздухе количество микрочастиц размером менее 10 мкм (PM10) и 2,5 мкм (PM2.5). Показатели выбраны не случайно: это один из простых и весьма распространенных способов оценки качества воздуха, принятый во многих странах. Значения, полученные таким способом, можно сравнить с «эталонными» (например, со значениями в Пекине или Мехико, которые являются городами с наиболее высоким уровнем загрязнения воздуха).

На интерактивной карте проекта «Челябинск, дыши!» (chelbreathe.ru) местоположение датчиков обозначено цветными зонами, для удобства восприятия они окрашены в соответствии со шкалой уровня загрязнения микрочастицами PM10 (шкала от светло-зеленого до фиолетового цвета), при этом данные обновляются каждые 5 минут, а при желании можно открыть и посмотреть графики уровня загрязнения воздуха за последние 24 часа или за несколько суток.

Поскольку датчики не имеют химических анализаторов, то не могут определять характер самих твердых частиц, но так как частицы (это может быть пыль,

зола и пр.) несут на себе другие вредные вещества, то, зная их объем, можно получить достаточно ясное представление об общем уровне загрязнения в городе.

Пока в систему (которая еще работает в режиме демоверсии) соединены три датчика, приобретенные на личные средства Дмитрия. Для дальнейшего развития сети нужны серьезные вложения, и инициаторы проекта «Челябинск, дыши!» подали свою идею на соискание гранта в фонд корпорации Google, который поддерживает различные инновационные проекты, в том числе и в сфере экологии.

Сам себе лаборатория

Инновации и гранты – это хорошо, но как насчет случаев, когда просто нет условий, чтобы развивать такую же технически сложную сеть, как в Челябинске, но есть потребность получать альтернативные данные о загрязнении воздуха? Например, по соседству «благоухает» огромная свалка, источающая сероводород, метан и прочие опасные для человеческого организма вещества, – можно ли в этом случае обзавестись собственными измерительными устройствами, которые бы фиксировали уровни загрязнения воздуха и помогали в проведении общественной протестной кампании?

В специализированных интернет-магазинах представлен широкий ассортимент различных портативных газоанализаторов, с помощью которых можно идентифицировать те или иные вредные примеси в воздухе. Обычно такие устройства приобретают экологические службы или отделы по охране труда крупных промышленных производств, когда необходимо контролировать концентрацию загрязняющих или взрывоопасных веществ в помещении или изолированном пространстве. Например, на горнодобывающих предприятиях информация о характеристиках воздуха в шахтах является важнейшим аспектом безопасности.

Цены на портативные газоанализирующие приборы варьируются от трех до нескольких сотен тысяч рублей – в зависимости от модели, комплектации, набора функций, особенностей выдачи и записи информации, емкости аккумулятора (есть такие, которые способны работать без подзарядки 2-3 года) и т. п. Средняя цена на двухканальные приборы (т. е. способные анализировать два определенных вида загрязнений) – от 30 до 40 тыс. рублей. Трехканальные анализаторы обойдутся как минимум вдвое дороже.

Самое простейшее, что можно определить с помощью «бытовых» газоанали-

заторов, – концентрации углекислого и угарного газа. Другие модели могут показывать концентрации оксидов азота, сероводорода, метана и др.

Несмотря на десятки конструктивных вариаций переносных газоанализаторов, у них есть общие элементы. В первую очередь, это корпус, в который заключены все рабочие элементы газоанализатора. Дело в том, что такие аппараты требуют высокой степени защиты, поэтому внешняя оболочка обычно выполняется из химически стойкого и ударопрочного материала.

Другая важная деталь прибора – первичный преобразователь (так называется сам датчик газоанализатора или чувствительный элемент). Существует несколько видов таких сенсоров, в том числе термокаталитические, инфракрасные и электрохимические. Задача данного элемента – преобразование искомого компонента газового состава в электрический сигнал. После чего устройство визуализирует полученные данные в виде индикации или отображения на дисплее.

Как правило, для использования достаточно активировать устройство при нахождении в газовой среде, и затем, когда будут достигнуты пороговые показатели концентрации искомого вещества, прибор подаст сигнал.

Впрочем, не спешите радоваться: газоанализатор требует обслуживания, а получить его в российских условиях бывает куда сложнее, чем купить сам прибор.

Во-первых, все измерительные приборы требуют периодической калибровки (коррекционной настройки), а также проверки (оценки соответствия прибора государственному метрологическим стандартам). Во-вторых, не следует забывать, что портативные газоанализаторы нуждаются в периодической замене батареи, а также отработавших свой ресурс сенсоров. Часто эти операции требуется проводить у производителя, то есть отправлять прибор на обслуживание на завод-изготовитель. Понятно, что все описанные процедуры вовсе не бесплатные.

«Прежде чем выкидывать деньги, нужно ответить на вопрос, для чего требуется газоанализатор, где он будет использоваться, данные о каких веществах он должен предоставлять – то есть необходимо отталкиваться от того, какие преследуются цели», – советует Елена Васильева, директор общественной организации Информационный центр «Волгоград-Экопресс», которая много работает по проблеме промышленного загрязнения в Волгограде и его окрестностях.

У «Волгоград-Экопресса» большой собственный опыт использования лабо-

раторного оборудования, и организации удавалось буквально за руку ловить Роспотребнадзор и местные власти, которые старались «не замечать» несанкционированные выбросы с промпредприятий: был один примечательный случай, когда общественники выявили попытку «замаскировать» выбросы одного из предприятий под... пыльную бурю.

«Нам ответили, что серьезных химических загрязнений эта пыль не содержит, но мы отобрали собственные пробы и с помощью хроматографа выявили содержание тяжелых металлов и других загрязнений. Другое дело, что никаких юридических последствий наше исследование не повлекло», – рассказала Васильева.

Вид сверху

Еще один способ самостоятельного доступа к информации – беспилотники. Пока использовать их для мониторинга дорого, но за последние пять лет цены на них снизились в три раза, может быть, через пару лет беспилотник будет стоить не дороже детской игрушки. Сейчас активисты используют беспилотники для разовых акций – отметить свалку, представить доказательства загрязнения, но появились и системные проекты.

В марте этого года по инициативе WWF России систему «КЕДР» на Дальнем Востоке обеспечили беспилотниками. Инспектор просматривает отснятый беспилотником материал и принимает решение о дальнейших действиях, например по пресечению нелегальной рубки. В полете беспилотник непрерывно ведет фото- и видеозапись, и эти данные могут быть использованы как доказательная база при расследовании преступлений. Такие же системы в скором будущем могут быть использованы и гражданами – либо станет открытой информация, которую беспилотник предоставляет госорганам.

Отдельная тема – спутниковые снимки. Их используют для оценки масштабов лесных пожаров или других природных катастроф. Расшифровкой занимаются специалисты, но уже сейчас обычный гражданин может сам разобраться в гугл-картах, сделанных на основе космоснимков.

В этом году при поддержке WWF России в Амурской области и Забайкальском крае запустили спутниковый мониторинг состояния водных объектов. С помощью космоснимков экологи из международной коалиции «Реки без границ» и специалисты Центра спутникового мониторинга и гражданского контроля выявляют факты загрязнения рек, связанные с производством работ по добыче россыпного золота. Первые результаты спутникового

мониторинга уже отправлены в надзорные ведомства.

Как «приделать ноги» полученной информации?

И в этом самая главная проблема: можно отобрать пробы воздуха, зафиксировать свалку с беспилотника, получить нужные данные, но не всегда есть возможность «приделать» этим данным «ноги».

Проблема в том, что при любом публичном использовании полученных из неофициальных источников данных о загрязнении воздуха (особенно если по результатам мониторинга предъявляются претензии к госорганам или предприятиям-нарушителям) встает вопрос о том, насколько эти данные корректные. И первые вопросы, которые задают в этом случае общественникам, – лицензировано ли применяемое ими оборудование, проходило ли оно положенную поверку, имеется ли необходимая квалификация у людей, которые занимаются отбором проб?

«С точки зрения привлечения внимания к проблеме загрязнения воздуха в городах система, запущенная в Челябинске, очень хороша. Все эти штуки с интерактивными картами, визуализацией, графиками – они очень хорошо воздействуют на сознание обывателя. Но надо понимать, что использовать эти данные, например, в суде вряд ли получится. С другой стороны, данные Росгидромета как раз можно использовать для официальных действий, но они-то, напротив, далеко не всегда бывают доступны», – отмечает Васильева.

Один из возможных выходов из такого положения – «официализироваться» самим гражданам, обеспокоенным за качество атмосферного воздуха. Конечно, приобретение дорожного газоанализаторного комплекса и получение необходимых лицензий на него – задача запредельная для отдельных активистов, инициативных групп, но, например, для ТСЖ или ТОСа – вполне по силам, тем более что объединения жильцов имеют право на поддержку со стороны местных органов власти.

Елена Васильева говорит, что можно приобрести переносной универсальный газоанализатор (в отличие от портативных устройств это уже целый «чемодан») по цене от 250 тыс. рублей и делать пробы воздуха на довольно широкий спектр загрязняющих веществ: от углекислого газа до летучих углеводородов – благодаря сочетанию в одном устройстве нескольких методов получения данных (электрохимический, термодаталитический, полупроводниковый и др.). При этом, чтобы не обзаводиться полным пакетом лицензий, каковые должны быть у официаль-

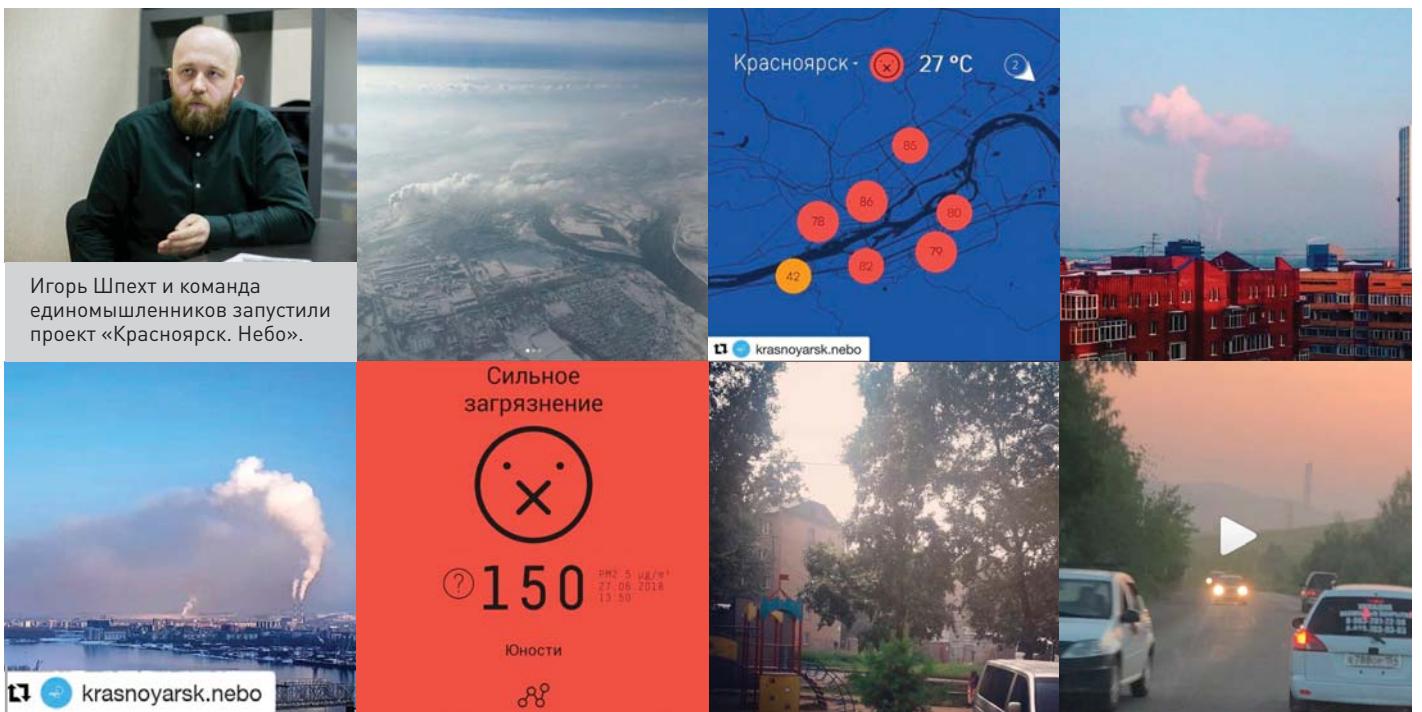
ной лаборатории, можно, по словам Васильевой, приобрести лицензию только на отбор проб, а официальные справки по этим пробам получать в аккредитованной лаборатории. Либо же можно попробовать скооперироваться с одной из таких лабораторий: отдавать в бесплатное пользование газоанализатор за бесплатные же услуги по мониторингу воздуха по той схеме, которая нужна конкретному ТСЖ или общественной организации.

Впрочем, если совсем нет денег на собственные приборы, то можно последовать примеру активистов движения «STOP ВЫБРОС!», которое расследует факты загрязнения воздуха на юго-востоке Москвы и в прилегающих районах Московской области. Группа с помощью краудфандинга собрала 135 тыс. рублей на то, чтобы обследовать почвы вокруг московского мусоросжигательного завода № 4 на предмет наличия диоксинов – хлорорганических соединений, которые образуются при сжигании смешанного мусора и по степени опасности для человеческого организма стоят в одном ряду с боевыми отравляющими веществами.

Диоксины, как и тяжелые металлы, способны накапливаться в почве и растениях, и анализы почвы могут со всей убедительностью не только показать картину выбросов с конкретного, уже работающего мусоросжигательного завода, но и служить железобетонным аргументом против строительства новых.

Активисты договорились с Институтом проблем экологии и эволюции им. А. Н. Северцова о том, чтобы на базе институтской лаборатории была проведена серия анализов почвы, и надеются вскоре получить официальные документы, которые можно будет использовать для юридических действий.

В любом случае прогресс не стоит на месте, и в будущем следует ожидать и роста интереса со стороны массового потребителя к приборам, позволяющим получать информацию о качестве воздуха, и увеличения ассортимента и качества самих подобных устройств. Однако необходимо понимать, что общественная экологическая информация не может быть полноценной альтернативой той информации, которой располагает Росгидромет, – как домашние медицинские диагностические приборы не могут быть альтернативой профессиональной диагностике. Но общественное «информационное диссидентство» – это отличное средство проверки, выявления слабых мест в системе государственного экомониторинга. И, конечно, это лучший стимул для чиновников делать результаты своей работы куда более прозрачными. ■



Небо. Датчики. Прокуратура

Как житель Красноярска отстоял право следить за чистотой воздуха

НАТАЛЬЯ ПАРАМОНОВА

В 2017 году в Красноярске появилась независимая система измерения качества воздуха. Горожанин Игорь Шпехт установил пять датчиков в разных районах города, которые измеряли один параметр – содержание в воздухе взвешенных частиц PM2.5. Он и команда единомышленников запустили проект «Красноярск. Небо». «Это мельчайшие кусочки саж, асфальта и автомобильных покрышек, частицы минеральных солей (сульфаты, нитраты), соединения тяжелых металлов (в основном оксиды). В городской воздух выбрасываются оксиды азота и серы, при контакте с водой они образуют кислоты, а уже из них получаются твердые частицы солей (нитраты и сульфаты)», – пояснил Шпехт в интервью «Радио Свобода».

Прибор размером с коробку из-под детской обуви легко крепится на балконе. На основе показаний 12 датчиков работает сайт <http://krasnoyarsknebo.ru>. На сайте в реальном времени отображается состояние воздуха в городе. Создатели сайта предупреждают, что текущий сбор данных не дает полной картины состояния атмосферного воздуха в Красноярске. Данные могут не соответствовать всем правилам контроля качества воздуха в населенных пунктах. Создатели проекта не несут ответственности за неправильную интерпретацию данных.

Подобная оговорка появилась после критики измерений, которые предложил Шпехт. По словам сотрудников Средне-сибирского управления по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (УГМС), для измерения частиц PM2.5 есть четкие регламенты: нужны сверхточные весы и стерильное помещение. Активист соглашается с тем, что его измерения далеки от идеальных, но они дают необходимую жителям информацию, которую официальные источники умалчивают.

После того как Шпехт установил первые датчики и начал транслировать информацию, его вызвали в природоохранную прокуратуру Красноярской области. В прокуратуре он пояснил работу датчиков. В декабре департамент Росгидромета по Сибирскому федеральному округу, который находится в Новосибирске, направил в суд иск на Шпехта. Предметом иска было отсутствие у активиста лицензии на проведение замеров. Суд документы не принял.

Точку в вопросе, нужна ли частному лицу лицензия на замеры, поставило Минприроды. «Мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды не относится к деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях и в этой связи лицензированию не под-

лежит», – говорится в ответе ведомства на запрос юриста Центра антикоррупционной политики партии «Яблоко», приведенном РБК. Более того, Минприроды в своем ответе пригласило граждан, готовых помогать в деле охраны природы, в общественные инспекторы.

Деньги на первые датчики в Красноярске дали несколько городских меценатов, в настоящее время идет сбор средств на сайте проекта. Стоимость датчика составляет 269 долларов. Датчики можно купить у производителя AirVisual и установить самостоятельно. Ссылка на продавца есть на сайте проекта. Как уточнил Игорь Шпехт, датчики производят в Китае, в Красноярске их используют уже год, и пока ничего не ломалось. Жители Красноярска могут отслеживать картину загрязнения на основе датчиков AirVisual в мобильном приложении «Красноярск. Небо», которое было разработано специально для проекта.

Игорь Шпехт отметил, что скоро заработает единая платформа для других городов, которые смогут устанавливать датчики и загружать полученные данные в мобильное приложение. Проект @krasnoyarsk.nebo в своем Инстаграме уже анонсировал, что собирает объединить усилия с аналогичным проектом в Казахстане – @vozduh.almaty. ■



Бесконечность информации – то же, что ее отсутствие

Мы привыкли ругать власть за сокрытие экойнформации. Но что будет, если весь гигантский массив административной информации наводнит Сеть? Директор Центра экспертиз ЭКОМ Александр Карпов – о шести парадоксах открытых данных.

НАТАЛЬЯ ПАРАМОНОВА, ИРИНА АНДРИАНОВА

1. ПЕРЕХОД К ЭЛЕКТРОННЫМ ДОКУМЕНТАМ УВЕЛИЧИВАЕТ В РАЗЫ ЧИСЛО ДОКУМЕНТОВ.

Госорганы активно переходят (а в большинстве случаев уже перешли) с бумажного документооборота на электронный. Кажется бы, теперь им гораздо легче будет выполнить Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и выложить документы в публичный доступ. Но легкость производства документов кратно увеличивает их число. Выложить на сайты придется гораздо больше информации, чем во времена бумажных носителей. В этой ситуации проблема доступа конвертируется в проблему удобного поиска того, что нужно.

3. ДЕПУТАТЫ НЕ МОГУТ ГОЛОСОВАТЬ ЗА ЦИФРОВЫЕ ДАННЫЕ.

Что такое сведения о границах? В каком виде они должны быть представлены? В виде картинки? Но тогда в каком масштабе должна быть эта картинка? Это никем и нигде не установлено. Логично, что это должны быть координаты поворотных точек. Но на деле каждый субъект РФ пользуется своей системой координат. И карты двух соседних регионов просто несовместимы.

Должна существовать единая карта с границами субъектов, и этим должен заниматься портал Росреестра. Это работа, которая дорого стоит, – создание, обработка, слияние, конвертация информации. Плюс к этому у нас используются крайне неэффективные модели обращения с информацией. В результате информация публикуется только в рамках регионального законодательства об административно-территориальном делении или о границах муниципальных образований. И границу субъекта мы вычисляем... по границам муниципальных образований!

Например, нужно установить координаты границ Республики Дагестан. Для этого берется приложение к соответствующему местному закону, которое представляет собой три тысячи страниц с цифрами координат. Информация опубликована. Но она доступна? Нет! Потому что пока она не будет кем-то расшифрована и приведена в нормальный вид, это будет все равно что шумерская клинопись.

Вопрос с границами важен еще и потому, что эта информация принимается в статусе закона представительным органом власти. То есть депутаты, входящие в региональный парламент, должны за нее проголосовать. Но за что они будут голосовать? За кипу страниц с координатами икс-игрек? Если проводить аналогию с экологической информацией: как мы можем говорить о загрязнении, искать их источник, если мы не знаем границ территорий и кто за что отвечает?

2. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГУБИТ ДЕМОКРАТИЮ.

Мы очень сильно зависим от IT-специалистов, которые все время меняют форматы. Правовые определения катастрофически за этим не успевают. Выскажу парадоксальный тезис: цифровизация антидемократична. Что такое «цифровая форма информации», мало кто может определить с точки зрения права. Во всяком случае, юристы в Законодательном собрании Санкт-Петербурга, в Смольном, судьи и сотрудники прокуратуры пока не очень понимают, как регулировать связанные с этим правоотношения.

Работу законодателей будут определять не здравый смысл, не потребности города или региона, не права человека, не политическая целесообразность или воля, а способности весьма посредственного программиста или дизайнера в конторе, которая выиграла госконтракт на откатах. Способности, а также его личные представления о сущности описываемых в «цифре» процессов.

И никакие референдумы и прочие прямые демократии не помогут. Тогда нужно отменить выборы депутатов и заменить их на выборы фирм, которые разрабатывают эту «цифру».

4. ЦИФРОВЫЕ ДАННЫЕ ЧАСТО БЕСПОЛЕЗНЕЕ БУМАЖНЫХ.

И по такому же принципу «публикуется» экологическая информация. Например, данные о состоянии атмосферного воздуха представляют собой сложные графики, которые понятны только узкому специалисту. Доступ к информации в эпоху «цифры» – это совсем не то, что доступ к бумажному документу по запросу. С моей точки зрения, доступ к информации определяется ее полезностью и тем, что ты можешь с ней сделать.

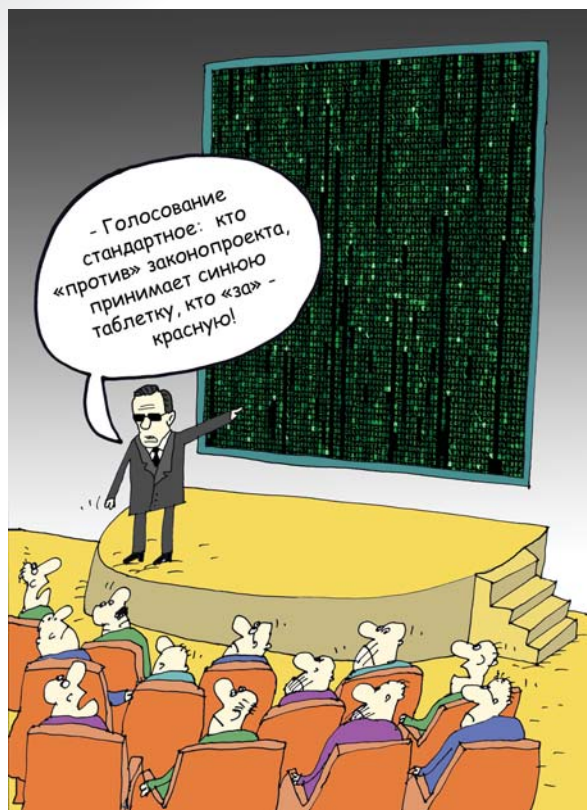
Еще одна проблема: в общедоступных источниках публикуются «упрощенные копии» информации, тогда как ее официального, юридически значимого формата нет нигде. Это касается документов территориального планирования – генпланов, правил землепользования и застройки, схем территориального планирования и т. д.

Предположим, генплан утвержден и выпущен. Но что в его случае является юридически значимым документом? Это альбомы формата А3, которые содержат соответствующие схемы в определенном масштабе. Но в таком виде он вообще нигде не публикуется. Существует два или три экземпляра на весь Петербург. Генплан публикуется либо в сжатом виде (при этом качество картинок такое, что ничего не разберешь), либо в векторном формате на электронных порталах. Но электронные карты не являются юридически значимым документом. На них все видно, можно компоновать, накладывать, анализировать, решать спорные ситуации. Но где гарантия, что они не подделаны? То же самое относится к любым цифровым данным. Вопросы достоверности электронных данных, защиты от подделок, их актуализация и ответственность за актуализацию и технические ошибки пока решены слабо.

Исполнительные органы власти внутри своего ведомства эту проблему как-то решают. Впрочем, тоже не идеально: они всегда недовольны качеством данных друг от друга. Представительные органы власти из этого взаимодействия вообще выключены. Исполнительные органы занимают позицию «вы в эту область не лезьте, мы вам сами все принесем, ваше дело – проголосовать и утвердить».

публичного обсуждения? Нет. Дальше – еще хуже. В том светлом мире цифрового будущего, в который нас зовут, возникают не просто формулы, а сложные алгоритмические конструкции, искусственный интеллект, который сам себе вырабатывает правила, не советуясь ни с каким народом. И эти правила абсолютно непрозрачны.

Так, при проектировании Восточного скоростного радиуса депутатам Законодательного собрания было предложено оценить модель его функционирования. Но на основании каких формул эта модель создана, никто не знает. Может, эти формулы некорректны и на самом деле данные должны быть другими. Получается, что даже доступная информация может быть совершенно бессмысленна с точки зрения принятия обоснованного управленческого решения. Возвращаясь к станциям мониторинга атмосферного воздуха, полезно вспомнить недавний пример с Коломягами. Жители этого исторического района Петербурга жаловались на тяжелый запах из соседней промзоны, но ни одна из 27 расположенных по городу станций мониторинга ничего критичного не показала. Некоторые из них размещены таким образом, что меряют чистый морской воздух. Возможно, они считают превышения концентраций по ограниченному числу параметров и то вещество, которое выбрасывается с промзоны, в этот список не входит. Таким образом, чтобы «поймать» загрязнение, нужно ставить дополнительные станции вокруг именно этой промплощадки и настраивать совершенно другие приборы, которые нацелены на вылавливание потенциальных выбросов именно этих предприятий.



5. НЕ МОЖЕТ БЫТЬ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ БЕЗ ОТКРЫТОГО АЛГОРИТМА.

Следующая проблема – интерпретация информации. Например, в Петербурге работает около 30 станций мониторинга качества атмосферного воздуха. Они постоянно генерируют данные. Публиковать все эти ряды цифр невозможно. Практикуется усреднение значений за какой-то период. И тут возникает вопрос об адекватности применяемой модели сжатия данных. Предположим, в течение дня произошел кратковременный выброс какого-то вредного вещества – диоксида углерода или аммиака. Достаточно превышения концентрации в течение 20 минут, чтобы вызвать недомогание. Но если публикуется только среднее арифметическое значение, то этот выброс отражен не будет. Получается, что с точки зрения цифр – все нормально, а с точки зрения здоровья человека – нет. Отсюда вывод: формулы и механизмы обработки данных являются существенной частью экологической информации.

Но кто их утверждает? Являются ли они предметом

6. МОНОПОЛИЯ ГОСУДАРСТВА НА ИНФОРМАЦИЮ ВРЕДИТ КАЧЕСТВУ ИНФОРМАЦИИ.

Большая часть проблем взаимоотношений конкретного загрязнителя и конкретных жителей, которым он мешает, происходит от невозможности решения конфликтов без участия государства.

Хотя на самом деле обойтись без него вполне реально: жители в складчину нанимают фирму, которая обладает необходимыми компетенциями и оборудованием для экологического расследования, проводит его, устанавливает виновных, жители подают в суд, выигрывают, и далее наступают серьезные последствия для нарушителей.

Разумеется, для того, чтобы эти серьезные последствия наступили, должна быть перестроена вся система права. Без этого ничего не изменится. Потому что государству с нынешним объемом задач не справиться никогда.

Спрашивается, почему жители не могут применить эти методы уже сейчас? Отвечаю: не могут потому, что сейчас без участия государства им просто не собрать необходимую информацию. И это касается не только таких глобальных проблем, как вонь от мусорного полигона, но и «мелочей» вроде вентиляционной трубы ресторана, которая дребезжит прямо под окном квартиры, не давая спать.

В случае дребезжащей вентиляционной трубы гражданин либо нанимает фирму, которая производит замеры уровня шума, либо обращается в Роспотребнадзор. Роспотребнадзор при проведении проверки должен заранее уведомить проверяемую фирму. Соответственно, на момент проверки оборудование будет выключено и труба дребезжать не будет. Если нанимается независимая фирма, то есть шанс получить реальные показатели. Но! Свои протоколы измерений эта фирма обязана направить опять-таки в Роспотребнадзор для согласования. И только с полученным официальным актом можно идти в суд. Спрашивается, зачем нужна эта лишняя инстанция? Причем если мы боремся с кафе или рестораном, шанс получить акт еще есть, а вот если с автодорогой – уже нет. Да и не каждый независимый эксперт решится «обнаружить» нарушения у крупного юриста. Ведь лицензии на экспертную деятельность тоже раздает государство.

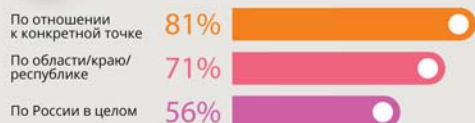
Американская система устроена иначе: там измерения всех загрязнителей выполняются независимыми экспертными организациями. Это бизнес. Он лицензируется государством и государство следит только за тем, чтобы лицензиаты не ввали. Если ты попадаешься на вранье, то лишаешься лицензии и уже никогда не вернешься на рынок. Разумеется, это не панацея. И там есть фирмы-однодневки, которыми прикрываются крупные игроки. Но в 90% случаев система работает нормально и обеспечивает довольно высокое качество среды, притом что в США много загрязнителей. Но их все время вылавливают. И это очень дорогие работы по экспертизе, высокооплачиваемые рабочие места.

Вместе с тем часть монополии на экоинформацию у государства никак не забрать. Например, заключение государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). Сейчас общественность имеет право знать только конечное решение – «да» или «нет». Мотивировочная часть – закрыта. А ведь это важнейшая информация. Взять тот же печально знаменитый мусорный полигон «Ядрово» в Подмоскowie.

Заключение ГЭЭ на проект его расширения наверняка имеется (в противном случае это уже серьезное уголовное дело), и именно в нем содержится ответ на вопрос, почему случилась катастрофа. Но позиция Росприроднадзора заключается в том, что в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» текст заключения предоставляется только заказчику проектной документации. Таким образом, общество лишено возможности извлечь уроки из прошлого и улучшить свою «хозяйственную деятельность». Между тем считать заключение «коммерческой тайной» нельзя: согласно Гражданскому кодексу не может быть тайной информация, которую субъект обязан кому-то предоставлять. Сразу скажу, что текст заключения не может быть заменен, например, разделом оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) проекта. ОВОС в том виде, в котором ее демонстрируют на общественных слушаниях, впоследствии модифицируется. К тому же в нее изначально входит не вся собранная информация. Кроме того, на слушаниях демонстрируется только ОВОС, а не весь проект. Пока получить всю проектную документацию удастся только через суд, и редко когда иначе. Проектировщики «Северного потока – 2» честно передали весь проект для проведения общественной экологической экспертизы (ОЭЭ), тогда как полигон твердых бытовых отходов «Северная Самарка» так и не передал ничего. Да, грамотно поддержанные судебные иски о доступе к заключениям экспертиз – да и к другой экоинформации – нередко выигрываются. Но многие ли из нас готовы тратить все свое свободное время (и деньги) на суды с государством или крупным бизнесом? Вряд ли. Именно поэтому нужно добиваться системного решения, чтобы тексты экспертных заключений были доступны, как и все остальное.



В каком разрезе Вам нужна экологическая информация?



С какой частотой обновления Вам нужна экологическая информация?



Население в большей степени интересуется информацией о состоянии окружающей среды в конкретном месте их проживания с периодичностью обновления не реже раза в месяц

По данным исследования Высшей школы экономики, 2018

Открытые, актуальные, понятные

Кто публикует данные, где их искать и сложно ли их читать

ЭЛЬХАН МАМЕДОВ, ведущий эксперт проектного центра «Инфометр»

В марте 2018 года премьер-министр РФ Дмитрий Медведев подписал распоряжение № 500-р, которое обязывает публиковать в формате открытых данных экологическую информацию. Ранее министр РФ по вопросам «Открытого правительства» Михаил Абызов призывал повышать открытость в сфере ЖКХ и экологии и размещать информацию в формате открытых данных. В мае 2018 года проект «Открытое правительство» прекратил свою работу. Специально для «Экологии и права» мы проанализировали, что творится с экологическими данными в Интернете.

Что значит «открытые»?

«Методические рекомендации по публикации открытых данных (версия 3.0)» регламентируют размещение открытых данных в РФ. Рекомендации были утверждены 29 мая 2014 года Правительственной комиссией по координации деятельности «Открытого правительства». На данный момент актуальна версия 3.1, которая была принята в 2016 году.

В МР прописаны технологические требования к публикации наборов. Если публикатор разместит все в соответствии с МР, то машина на 100% сможет прочитать текст. Но МР не касаются содержательной части, поэтому набор может соответствовать всем требованиям, но содержать в себе ненужную, неполную или устаревшую информацию.

Источники данных о состоянии окружающей среды, которые мы анализировали, чаще всего содержат необработанные показатели в текстовом или графическом виде: таблицы, диаграммы, карты.

Такие данные машина не прочтет, их нельзя применить для создания приложений, онлайн-сервиса или анализа массивов данных.

Работать с данными можно, если это текстовый или табличный документ формата DOC, XLS или PDF. Такие данные можно сделать машиночитаемыми. Машиночитаемые данные – это «руда» для программистов, которую можно преобразовывать, анализировать, создавать приложения и сервисы.

Машиночитаемые данные публикуют в специальных форматах CSV, XML, JSON, HTML+RDF, чтобы информационные системы могли обрабатывать информацию без участия человека. Данные в формате HTML+RDF или API обычный пользователь без навыков программирования не сможет даже посмотреть. Такие способы публикации данных предназначены для разработчиков.

В идеале данные должны открываться сразу в нескольких форматах: понятном визуальном виде на сайте, в табличном CSV и удобном для разработчиков JSON – так, например, публикуются данные на портале открытых данных Москвы.

Чаще всего встречается один формат, в основном это CSV или XML. С этими данными можно работать, но менее удобно и более затратно по времени в некоторых случаях.

Когда машиночитаемых данных нет, а проанализировать их надо, можно собрать информацию с сайтов вручную или автоматизировать этот процесс с помощью специальных инструментов для сбора данных с сайтов, или скрейпинга.

Ненужные наборы

Самый большой агрегатор открытых данных – государственный портал открытых данных (data.gov.ru). В разделе «Экология» содержится 989 публикаций, что в 15 раз меньше, чем в разделе «Государство», но на 30% больше, чем в разделе «Здоровье».

Внутри наборов данных нет понятной и актуальной информации, с которой можно было бы работать. Большая часть данных содержит сведения о планах и результатах региональных проверок, экологических экспертиз, перечни профильных органов власти и реестры лицензий.

Мы углубились в поиски по ключевым словам «воздух» и «загрязнение». По запросу «воздух» на портале размещен 21 набор данных, но не все из них относятся к экологической тематике. Наборы «Площадки для настольных игр» или «Летние эстрады, сцены» также отображаются при поиске по слову «воздух». В то же время запрос «воздух» не охватывает наборы с данными по «атмосфере», поэтому в качестве

дополнительного запроса мы выбрали тег «загрязнение», и получили еще 44 набора.

После отсева нерелевантных данных по двум запросам у нас осталось 30 наборов данных. Основная часть – это наборы Москвы (7 наборов) и Росстата (11 наборов), оставшаяся часть – сведения о загрязнении воздуха и окружающей среды из регионов, Росприроднадзора, Росгидромета и Минприроды.

Судя по датам актуализации, 4 набора опубликованы в 2015 году, 8 наборов – в 2016-м и 7 наборов в 2018 году. Оставшиеся 11 наборов обновляли в прошлом году. Наборы актуализируют по-разному: некоторые – ежеквартально, некоторые – ежегодно, и, несмотря на публикацию в 2017 году, остаются формально актуальными и сегодня. Именно на этих сведениях 2017-2018 годов и основаны существующие приложения и сервисы, которые используют данные о качестве воздуха.

Еще одно разочарование принес сайт Минприроды России (<http://www.mnp.gov.ru>), где размещены данные о загрязнении воздуха в стране. В названии подборки указано, что данные представлены за 2015 год, но последнее обновление было в 2017 году. Встает вопрос: были ли внесены изменения в информацию 2015 года или это новый набор был опубликован в 2017 году? Ответ на этот вопрос на сайте получить не удалось.

Актуальные данные по экологической информации публикуются на портале открытых данных Правительства Москвы (data.mos.ru). Российский Гринпис на основе портала Мосэкомониторинг (<http://www.mosecom.ru>) создал свою карту «Чем дышит Москва?» (arcgis.greenpeace.org/air). Она переводит сложные для восприятия данные с официального сайта мониторинга в наглядную картину о состоянии воздуха в столице.

Если говорить в целом о публикуемых данных по экоинформации, то самые важные и обязательные наборы данных федеральные органы исполнительной власти не размещают. Данные, которые есть, – плохого качества и низкой детализации, их размещают в разных форматах и они часто непригодны для дальнейшей обработки. ■

Информация информации рознь

Как менялась информация и как менялись мы: опыт «БЕЛЛОНЫ»

АЛЕКСАНДР НИКИТИН, генеральный директор ООО «Экологический правовой центр «БЕЛЛОНА»

За 25 лет работы в России команда «БЕЛЛОНЫ» усвоила множество уроков о том, как получить «экологическую» информацию и как отличить ее от «не экологической».

В годы перестройки и гласности мы, как и многие, решили, что наконец-то упал «занавес», закрывающий атомную тематику от общественности. После аварии на Чернобыльской АЭС сложилось впечатление, что уже можно обсуждать самую закрытую в советское время область – атомную. Люди писали все, что знали (и не знали). Проблема заключалась в том, чтобы отделить зерна от плевел. Все были напуганы этой аварией, и в печати было больше страшилок, чем объективной информации. С 1990-х годов происшествия на ядерных и радиационных объектах стали называть либо «Чернобылем», либо «Хиросимой».

Как все начиналось

Свой первый доклад «Источники радиоактивного загрязнения в Мурманской и Архангельской областях» команда «БЕЛЛОНЫ» написала по газетным и журнальным статьям. Системы запросов тогда не существовало, Интернета тоже практически не было. Этот первый доклад получился больше журналистским, чем профессионально-экологическим – для журналистов (особенно иностран-

ных) интереснее было видеть информацию о подводных лодках (даже старых), или об атомных ледоколах, или, наконец, о хранилищах РАО и ОЯТ.

Отчасти это произошло потому, что устоялось мнение, что такие сведения – это и есть экологическая информация. Прозрение наступило позже, когда нам стали объяснять, что не вся информация, например о ядерных авариях, относится к экологической. Выведенные из эксплуатации и, по сути, брошенные подводные лодки с топливом в реакторах – это тоже, оказывается, не экологическая информация. И таких примеров можно привести множество.

Тогда же мы узнали, что существуют и перечни информации, отнесенной к государственной, служебной и коммерческой тайне. Но поскольку эти перечни были очень неконкретные, то трактовка того, что есть тайна, а что – экологическая информация, была и остается до сих пор очень субъективной. Все зависит от целей и задач тех людей, которые проводят экспертизу.

Сегодня

В настоящее время по сравнению с периодом 1990-х мы наблюдаем существенные изменения – как в лучшую, так и в худшую сторону.

Заработал механизм запросов. Однако при этом полнота и скорость получения

ответа на запрос часто зависит от того, как ведомства относятся к организации, от имени которой подается запрос. Всегда понятно, с какой целью делается запрос (просто для пиара, интереса или для поиска решения проблемы) и насколько запрашивающая сторона «в теме».

В Интернете начали выкладывать важные экологические документы, такие как оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), материалы обоснования лицензии (МОЛ) и другие. Эти документы объемные, иногда они составляют несколько томов по 200-300 страниц. Но если задаться целью, найти время и внимательно их изучить, то можно получить почти исчерпывающую информацию об объекте.

В 2013 году появились нормативные документы правительства о порядке лицензирования, где прописано, что при выдаче лицензий на проектирование, строительство, эксплуатацию и вывод из эксплуатации объектов необходимо проходить государственную экологическую экспертизу (ГЭЭ). А это означает, что должны проводиться общественные слушания, на которые представляются все вышеперечисленные и другие документы об экологической безопасности объекта.

В то же время появились, например, нормы в законе, которые гласят, что «тайна может быть по совокупности». И означает это следующее: вы изучили много разных статей, в которых опубликована несекретная экологическая информация, выбрали из этих статей самое интересное, написали свою статью – и тут вдруг оказывается, что ваша статья содержит сведения, составляющие одну из тайн (государственную, служебную или коммерческую).

Наш опыт позволил нам сделать некоторые выводы. Для того чтобы получить информацию, требуется заинтересованность, упорство, умение и, возможно, профессионализм в той сфере, в которой вы ищете информацию. Есть примеры успешных практик, когда информацию получали через решение суда. К сожалению, доступ к экологической информации никогда не был легким и открытым, но нельзя сказать, что эта проблема непреодолима. ■



В своих докладах эксперты «БЕЛЛОНЫ» подробно и обстоятельно освещают ту или иную экологическую проблему. За каждым докладом стоят месяцы напряженной работы. На сегодняшний день на русском языке выпущено более десятка докладов.

Очистить страну за один день? Сделаем!

ТАТЬЯНА ЛАВРОВА,
сооснователь «Сделаем!»,
куратор проекта в России



Оказывается, очистить страну от мусорных свалок за один день можно. Это на практике доказали сначала в Эстонии, а затем и во многих других странах. В Эстонии в 2008 году под девизом «Сделаем!» 50 000 волонтеров за 5 часов очистили природу страны от 10 000 тонн мусора (с тех пор загрязненность снизилась на 75%). Пример оказался настолько вдохновляющим, а модель настолько эффективной, что сегодня призыв «Сделаем!» слышен уже в более чем 140 странах. Из крика души родилась идея выявить свалки, объединиться и убрать мусор, а из акции по уборке выросла международная сеть единомышленников, цель которой – чистый мир.

15 сентября 2018 года в 150 странах состоится историческое событие – Всемирный день чистоты «Сделаем!» (World Cleanup Day). Это образовательный гражданский проект, нацеленный на объединение общества, органов власти, бизнеса и СМИ в одну команду для очистки природы от мусора и сохранения устойчивой чистоты. Проект и международное движение в целом поддерживают раздельный сбор и переработку отходов, выступают за экологическое просвещение, продвижение принципов снижения потребления и устойчивого развития.

Отзовитесь, если хотите внести посильный вклад в организацию этого исторического события! Помощь нужна на всех уровнях, от организации уборки до поиска федеральных партнеров.

Чтобы глобальная уборка 15 сентября 2018 года прошла успешно, необходимо участие 5% населения мира – это первый шаг, который привлечет внимание к проблеме мусора и станет началом пути по ее системному решению. Почему 5%? Это критическая масса, которая запустит эффект снежного кома. Согласно исследованиям для устойчивых положительных перемен в области отношения к отходам необходимо вовлечение 5% населения планеты, что в России составляет более 7 млн человек. Российский и мировой опыт показывает, что единство и порядок возможны: ряд стран уже преодолели 5%-ный барьер участия населения и вышли на новый этап развития. Рекорд за Словенией – 14% населения и первая в мире столица с полной переработкой отходов («zero waste») в мире. К проекту уже присоединились 134 страны, в том числе Россия, на январь 2018 года в акции приняли участие 20 млн человек.

В России акции «Сделаем!» проходят с 2011 года. Так, например, в пилотной акции «Всероссийская уборка «Сделаем! 2012» приняли участие 85 000 человек (из которых в Иркутске – 22 400). И, как и по всему миру, в 2018 году

организаторы ставят масштабные цели, ведь и проблема назрела тоже огромная: леса и водоемы вокруг крупных городов и населенных пунктов завалены мусором, часто просто превращены в нелегальные свалки.

Сейчас свалки в России, если собрать их в одну кучу, занимают площадь Нидерландов или Швейцарии. 90-95% отходов закапывают на полигонах, перерабатывают в России всего 2-5% отходов. Ежегодно россияне выбрасывают 70 млн тонн отходов, что в 10 раз тяжелее пирамиды Хеопса. Один человек в среднем за неделю выбрасывает 7-10 кг мусора, то есть 360-400 кг в год. Большое количество этого мусора попадает на нелегальные свалки, оседает на природных территориях.

По данным Международной ассоциации по твердым отходам (ISWA), ежегодно в мире прибавляется 4 млрд тонн отходов, из которых 1,6 млрд составляют бытовые отходы. Из них только 368 млн тонн отправляется на полигон, остальной мусор попадает на улицы, в океаны, леса. Ежегодно в Мировой океан попадает 8 млн тонн отходов, это то же самое, что спустить в воду 112 «Боингов».

Уборки, как правило, проводятся локально и несистемно. Для успеха и победы над «мусорным драконом» не хватает одного важного компонента – единства, ведь если работать слаженно и сообща, можно добиться намного больших успехов. Глобальной целью «Сделаем!» является объединение не менее 5% жителей каждой из стран-участниц для решения проблемы мусора.

В России создан Центр поддержки Всемирного дня чистоты и формируются региональные команды – уже более 70 волонтеров по всей России. Среди самых активных регионов можно отметить Челябинскую область, Пермский край, Краснодарский край, Республику Крым, Воронежскую, Тульскую и Липецкую области, и еще в 15 регионах РФ команды находятся на стадии формирования. Организаторы приглашают волонтеров во всех регионах на роль координаторов региона или населенного пункта, а также на различные роли в региональные команды, например по направлению пиара, логистики или привлечения участников.

Командой Центра поддержки разработаны стратегии действий и методические материалы для координаторов в регионах и организаторов уборок, благодаря которым провести свою уборку и собрать команду на региональном уровне сможет любой желающий. Все подробности можно узнать на сайте проекта: sделаем2018.ru.

Сделаем?

Открыть закрытое: как добыть информацию

За несколько лет российскому Гринпис удалось добиться от властей доступа к экологической информации, которая и так должна быть открытой

АРКАДИЙ ИВАНОВ, эксперт российского отделения Гринпис

ИРИНА АНДРИАНОВА

Управление природными ресурсами в России – одна из самых закрытых тем. Экологическим активистам приходится прилагать огромные усилия, чтобы получить доступ даже к самым безобидным сведениям. Эксперт российского Гринпис Аркадий Иванов говорит, что по любому вопросу, по которому он когда-либо начинал работать, он сталкивался с проблемой отсутствия информации. Причем не только специальной, но и основной, которая по закону должна быть в открытом доступе. А теперь о том, как за пять лет Аркадию удалось получить доступ к закрытой информации.

Первый опыт

Все началось с отдельных документов. В 2012 году я пришел работать в российский Гринпис на должность руководителя Байкальской программы. Мне часто приходилось сталкиваться с проблемами в Иркутской области и Республике Бурятия. Регулярно требовались документы для решения тех или иных природоохранных задач в этих регионах. В открытом доступе почти ничего не было. Положения на три из шести заповедников и нацпарков, входящих в Центральную экологическую зону Байкальской природной территории, мне пришлось доставать окольными путями. Они нужны для понимания местоположения особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и режима особой охраны, который заключается в перечне запрещенных или ограниченных видов хозяйственной деятельности на территории ООПТ.

Другие документы – лесохозяйственные регламенты лесничеств, которые являются основой осуществления использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в границах лесничества. Это нормативные правовые акты, которые по действующему законодательству в обязательном порядке должны быть размещены в открытом доступе – это, кстати, неоднократно

разъяснял Верховный Суд РФ в своих решениях.

Кроме всего прочего в них должна содержаться полная информация по границам и режиму ООПТ, что часто не соблюдается. Отсутствие учета ООПТ в лесохозяйственных регламентах приводит к тому, что хозяйственная деятельность на ООПТ (различные рубки, освоение недр, рекреационная деятельность и др.) осуществляется без каких-либо специальных ограничений.

В качестве примера можно привести Республику Бурятия, в лесохозяйственных регламентах которой на 2013 год не были учтены все памятники природы. Но чтобы это выявить, сначала пришлось доставать сами тексты, которых в открытом доступе не было. Я написал обращения в органы власти Республики Бурятия и Иркутской области. В обоих регионах чиновники решили выложить их в полном объеме сразу после моего письма.

На волне первого успеха я решил проанализировать ситуацию с такими же документами по всей стране. Оказалось, что они в полном объеме размещены примерно в двадцати регионах. Решение о распространении опыта пришло незамедлительно. В течение двух лет с помощью переписки с органами власти ситуацию удалось поменять радикально – лесохозяйственные регламенты лесничеств были открыты во всех регионах! И только в четырех регионах оставались не вывешены карты-схемы, входящие в состав лесохозяйственных регламентов лесничества, под предлогом, что они относятся к документам служебного пользования (ДСП). По одному региону – Ульяновской области – отнесение карт-схем к ДСП было оспорено в прокуратуре. Прокуратура встала на нашу сторону, и все карты-схемы были размещены на официальном сайте.

«Шоу должно продолжаться»

В 2014 году, в самый разгар работы с лесохозяйственными регламентами

лесничеств, мне пришла в голову идея собрать в одну кучу все основные документы, необходимые в природоохранной работе, но большая часть из них на тот момент оставалась недоступной для широкого круга лиц. Важным критерием отбора было то, что эти документы по формальным признакам должны были подходить под определение нормативных правовых актов (или, по крайней мере, должны были быть исключительно важны, без них никак не обойтись).

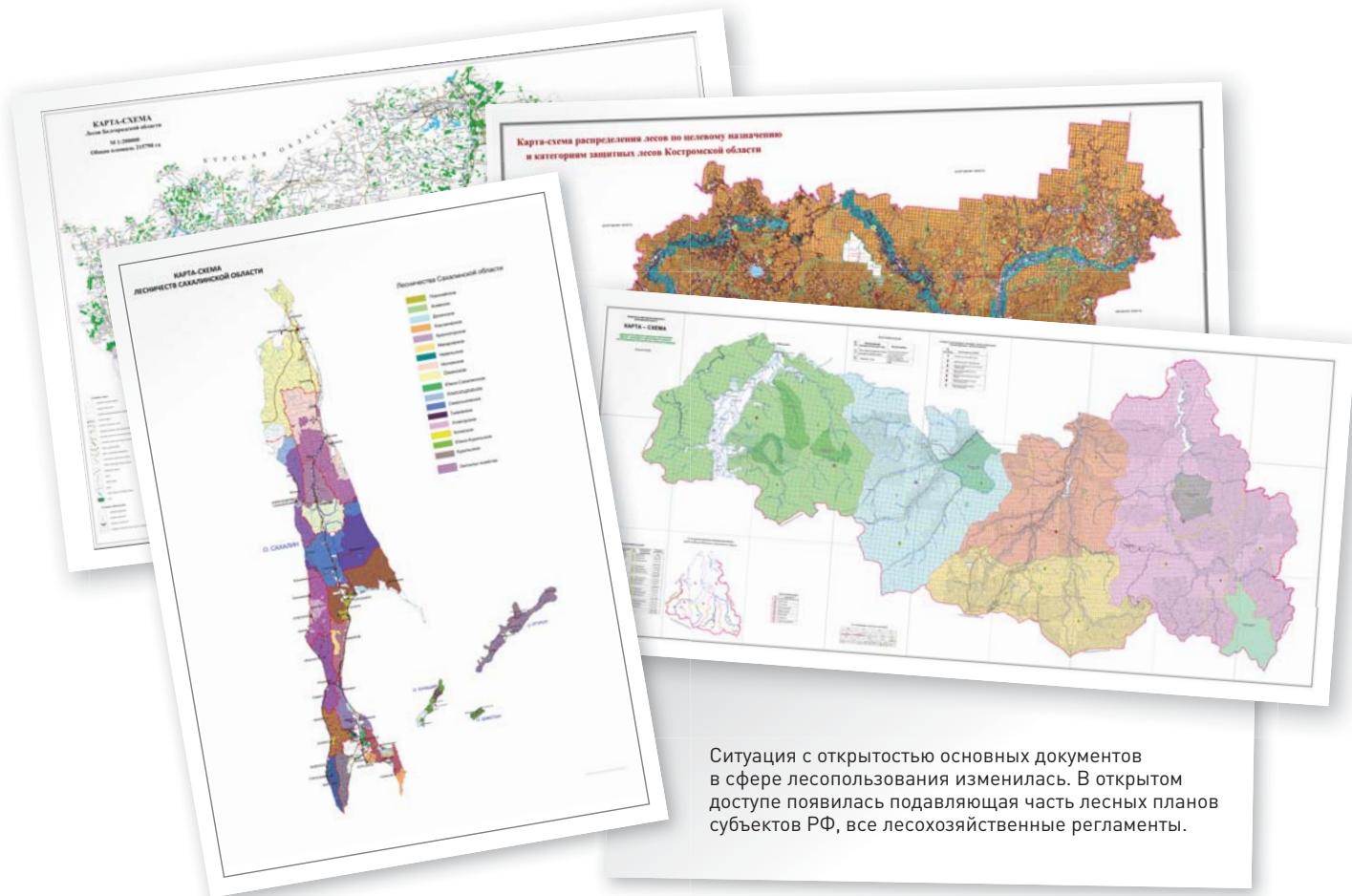
Вместе с директором по программам И. П. Блоковым мы собрали информацию о том, кому чего недостает в работе: сначала по офису, а потом и в целом по российскому природоохранному движению.

Конкретные документы были объединены в разделы: информация о состоянии лесов, об особо охраняемых природных территориях, о состоянии недр, о состоянии водных ресурсов, о состоянии животного и растительного мира, о государственной экологической экспертизе, о загрязнении окружающей среды. Все это было объединено в отдельный документ, юристом О. Д. Блатовой написана обобщающая часть, обосновывающая необходимость открытости информации, составлено сопровождающее письмо – и отправлено в Минприроды России.

Минприроды так просто содействовать открытости экологической информации не захотело и в своем ответе (от 19.05.2014 № 05-12-50/2588-ОГ) отказало почти по всем пунктам.

Тогда было принято решение вынести весь перечень документов на Общественный совет при Минприроды России. В результате к нашим требованиям присоединился WWF, и вместе мы добились принятия заключения Общественного совета при Минприроды России (от 24.12.2014 № 68/15-з), которое устраивало и Минприроды, и экологическую общественность.

Это заключение в итоге очень серьезно продвинуло нас вперед. Часть органов



Ситуация с открытостью основных документов в сфере лесопользования изменилась. В открытом доступе появилась подавляющая часть лесных планов субъектов РФ, все лесохозяйственные регламенты.

власти начала выполнять его добровольно. Другой части мы рассылали письма с требованием выполнить решение Общественного совета.

Итоги

Сейчас с уверенностью можно сказать, что ситуация с открытостью основных документов, которые были в наших требованиях, однозначно поменялась.

В открытом доступе появилась подавляющая часть лесных планов субъектов РФ, все лесохозяйственные регламенты. Кроме того, в приказы Рослесхоза, утверждающие состав лесохозяйственного регламента – и типовую форму и состав лесного плана субъекта РФ, включены пункты, которые обязывают размещать эти документы в открытом доступе. Сейчас не составит труда найти положение на любой заповедник, нацпарк или федеральный заказник. Большая часть положений и паспортов региональных и местных ООПТ тоже вывешены, но там другая проблема: не везде они есть физически. На сайте Минприроды России размещены все имеющиеся на данный момент лесохозяйственные регламенты федеральных ООПТ. Добровольно были вывешены все схемы комплексного использования и охраны водных объектов и нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Кроме того, без проблем можно найти любой текст официального издания региональной Красной книги. Это, конечно, прекрасное дополнение к перечням редких видов, так как появляется возможность получить информацию не только о статусе редкости, но и распространении, численности, лимитирующих факторах и других особенностях этих видов.

После проведения всей этой работы появилась еще одна возможность. WWF России и другие организации на базе сайта «Леса высокой природоохранной ценности» (<http://hcvf.ru>) в разделе «Документы» собрали разные редакции лесных планов, лесохозяйственных регламентов лесничеств, схем территориального планирования, официальных изданий Красных книг, актов лесопатологического обследования. Это дает большие возможности для использования экологической информации, даже если на официальном сайте органа власти такую информацию давно убрали.

Сравнивая нынешнюю ситуацию с ситуацией 2012 года, я вижу, что все поменялось кардинально. Если в 2012 году найти любой документ, положение об ООПТ, лесохозяйственный регламент и тому подобное было практически невозможно, то сейчас почти все есть, информации полно, пользуйтесь! За пять лет произошел качественный скачок. И не только в фор-

мальном исполнении, но и в отношении чиновников к делу. Могу с уверенностью сказать, что это была работа не только над законодательством, но и по изменению мышления людей. Важно и то, что многие сами выкладывают документацию в Сеть, считая это нормой жизни.

Главный из неисполненного

Но есть и неисполненные пункты. Главный из них заключается в том, что до сих пор не приняты поправки в законодательство, которые бы обязывали размещать в открытом доступе тексты заключений государственной экологической экспертизы.

В настоящее время общественности доступна лишь информация о том, какое заключение – отрицательное или положительное. При этом обоснование данного решения по непонятным причинам остается в тайне. Размещение в открытом доступе заключения государственной экологической экспертизы в полном объеме позволит избежать конфликтных ситуаций, когда граждане не согласны с решением экспертизы (ввиду отсутствия всякого обоснования), повысить качество осуществляемой экспертизы (открытость заключения также повышает ответственность, поскольку все выводы можно проверить на соответствие действительности). ■

Почти идеальное дело

Как все сделать по закону, но так и не получить информацию о загрязнении

ОЛЬГА БЛАТОВА, юрист ОМННО «Совет Гринпис»

НАТАЛЬЯ ПАРАМОНОВА

Работая над этим выпуском журнала, я отметила для себя, что в экологическом сообществе, которое состоит из государственных, общественных организаций и граждан, существует две позиции. Граждане и общественники говорят, что информацию им не предоставляют, а государственные службы настаивают, что просить надо по закону, и тогда все получите.

В 2008 году в российском отделении Гринпис решили провести эталонный эксперимент, чтобы выяснить: возможно ли обычному гражданину, проживающему рядом с крупным промышленным предприятием, узнать – какое воздействие на окружающую среду и его здоровье оказывает это предприятие, сколько оно выбрасывает загрязняющих веществ в атмосферный воздух или в воду.

Право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды в местах проживания гарантировано гражданам законодательством.

Хозяйствующие субъекты, оказывающие негативное воздействие на природу, ведут мониторинг и ежегодно подают в государственные органы статистическую отчетность по утвержденным формам (формы статистического наблюдения № 2-ТП) – о том, сколько загрязняющих веществ за отчетный год предприятие выбросило в атмосферный воздух или сбросило в воду, сколько разместило отходов, какие меры приняло для экологизации производства.

Чистый эксперимент

Идея эксперимента была в том, чтобы запросить у государственных органов данные о годовых выбросах, сбросах, образовании отходов по конкретному предприятию и проверить – могут ли граждане узнать ту важную для них экологическую информацию, которой владеют государственные органы?

В качестве эталонного предприятия экологи выбрали нефтеперерабатывающий



Много лет подряд факел Московского НПЗ горел постоянно. Сейчас, по данным МНПЗ, он используется только на 10%. Фото загружено в ноябре 2014 года.

Фото: Ratvin2, commons.wikimedia.org



Кадр из видео, размещенного на YouTube: факел МНПЗ, видимый из Капотни. 29 июля 2017 года.

Опубликован: cibergenetics, youtube.com

завод – ОАО «Московский НПЗ», расположенный в районе Капотня. На его выбросы в атмосферный воздух поступали многочисленные жалобы живущих неподалеку москвичей. В качестве гражданина выступил директор программ российского Гринпис Иван Блоков, который тоже проживал поблизости от завода.

Иван Блоков уже пытался и раньше – безуспешно – получить от ОАО «Московский НПЗ» (НПЗ Капотня) копии форм статистического наблюдения № 2-ТП (отходы, воздух, вода) за 2004-2007 годы, чтобы понять, сколько загрязняющих веществ выбрасывает предприятие, как осуществляет обращение с отходами. Поэтому к началу эксперимента экологи знали, что по закону коммерческие компании не обязаны отвечать гражданам и общественным организациям на их запросы и предоставлять какую-либо информацию.

То есть и у гражданина, и у общественной организации право спросить – есть, а у предприятия обязанности ответить – нет. Обязанность отвечать есть только у государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Также выяснилось, что согласно нормам закона первичные статистические данные, содержащиеся в формах статистической отчетности, являются конфиденциальными и относятся к информации ограниченного доступа. Однако было непонятно, распространяется ли это правило на экологическую информацию. Тем более что законодательством запрещено ограничивать доступ к информации о состоянии окружающей среды и относить такую информацию к государственной или коммерческой тайне.

Запросы, вперед!

Ориентируясь на полученные знания, в начале 2008 года экологи направили запросы не на сам завод, а в государственные органы – Росстат, Мосгорстат и Московский Юго-Восточный окружной отдел государственной статистики. Запросы направлялись и от Ивана Блокова, и от общественной организации – российского отделения Гринпис. Запрашивались копии форм статистического наблюдения № 2-ТП (отходы, воздух, вода) за 2004-2007 годы по предприятию ОАО «Московский НПЗ» – как и в предыдущих письмах Блокова на завод.

Вскоре были получены ответы из Росстата. В них пояснялось, что согласно законодательству о статистическом учете первичные статистические данные являются информацией ограниченного доступа, конфиденциальными – независимо от того, содержат они экологическую инфор-

мацию или нет. Конфиденциальность объяснены обеспечить органы Росстата. Вместе с тем за формами наблюдения по воде и по отходам обращавшиеся были переадресованы в Росводресурсы и Ростехнадзор.

Следующая серия запросов была направлена в Росводресурсы – за данными по воде, в Ростехнадзор – за данными по атмосферному воздуху и с письменными пояснениями (со ссылками на нормы законов) о том, что информация о состоянии окружающей среды не может быть отнесена к категории информации ограниченного доступа.

В этот раз экологи скорректировали формулировку запроса. Они просили предоставить не «формы статистической отчетности», а «данные, содержащиеся в формах» – чтобы было очевидно, что запрашиваются не сами заполненные формы, а только цифры по годовым выбросам в воздух, сбросам в водные объекты и по отходам.

Росводресурсы ответили, что НПЗ Капотня в процессе деятельности сбрасывает сточные воды в канализацию, а потому не отчитывается по соответствующей форме статистического наблюдения об использовании поверхностных вод. Ростехнадзор аналогично Росстату сослался на конфиденциальность информации.

По воле завода

Самым интересным был ответ Росстата – в нем вновь сообщалось о конфиденциальности первичных статистических данных, но пояснялось, что доступ к таким данным может быть предоставлен с согласия их владельца, т. е. НПЗ Капотня. К ответу прикладывалось письмо руководства предприятия (оказывается, Росстат запросил завод, можно ли предоставить экологам данные о выбросах!), в котором говорилось, что НПЗ Капотня считает нецелесообразным предоставление Гринпис статистических отчетов о выбросах в атмосферный воздух, а также полагает, что информация, содержащаяся в этих отчетах, не является информацией о состоянии окружающей среды. Выполняя волю завода, Росстат и в этот раз отказал в предоставлении информации.

Просто отходы, никакой статистики

Тогда экологи предприняли еще одну попытку получить данные. В этот раз запросы сформулировали без намека на статистическую отчетность.

В письмах в Ростехнадзор просили предоставить информацию по НПЗ Капотня за 2004-2007 годы о наименованиях видов образующихся отходов, классах их опасности, об образовании, исполь-

зовании и обезвреживании, размещении отходов и т. д., а в письмах в Росстат – о выбросах загрязняющих веществ (по каждому загрязняющему веществу), их очистке и утилизации, источниках загрязнения атмосферы на территории предприятия и о выполнении мероприятий по уменьшению выбросов.

Но и в этом случае результаты были идентичными – в ответах говорилось, что именно такая информация является документированной информацией по формам федерального государственного статистического наблюдения № 2-ТП, относится к первичным статистическим данным, а потому – конфиденциальна. Вновь отличился Росстат: в этот раз в качестве приложения к своим ответам Гринпис и Ивану Блокову были высланы 4 страницы с обобщенными статистическими экологическими данными за 2007 год по Российской Федерации и по г. Москве.

В общем можно, конкретно – нет

Пока шел обмен письмами, экологи направили просьбы дать разъяснения по поводу доступности информации в Минприроды России и Росводресурсы. Ведомства заявили, что подобная информация является конфиденциальными первичными статистическими данными, а для общего сведения могут быть опубликованы только обобщенные статистические данные.

Не дожидаясь окончания переписки, экологи обратились в суд с целью признать незаконным непредоставление Росстатом и Ростехнадзором информации и обязать их предоставить ее. Было очень интересно посмотреть, как истолкует соответствующие нормы закона суд и какое он вынесет решение.

«Зеленые» в суде

Заявление от имени Ивана Блокова и российского отделения Гринпис было подано в 2008 году в Таганский районный суд г. Москвы. Ответчиками были Росстат и Ростехнадзор, по инициативе Ростехнадзора к участию в деле было также привлечено ОАО «Московский НПЗ».

Экологи на судебном процессе доказывали, что требуемая информация является информацией о состоянии окружающей среды, а потому, в силу требований законодательства, не может быть отнесена к категории информации ограниченного доступа. Право заявителей на получение такой информации закреплено законом. Иван Блоков пояснил также, что его интересует информация о выбросах, которые воздействуют лично на него, влияют на состояние его здоровья и окружающей среды, в которой он проживает.

Ответчики настаивали на том, что информация – это первичные статистические данные, они конфиденциальны согласно нормам закона и, помимо этого, не являются информацией о состоянии окружающей среды. Информация о состоянии окружающей среды формируется госорганами только после обработки этих данных, на их основе. Такая официальная информация общедоступна. Кроме того, предоставляется информация по конкретным территориям, а не по хозяйствующим субъектам.

Представитель ОАО «Московский НПЗ» заявил, что выбросы от автотранспорта оказывают куда большее влияние на состояние атмосферного воздуха в районе Капотня, чем нефтеперерабатывающий завод, – поэтому нельзя только по выбросам НПЗ Капотня судить о состоянии окружающей среды в районе. Также представитель завода выразил мнение, что заявители не наделены правом истребовать подобные данные у Росстата и Ростехнадзора.

Суд занял позицию ответчиков. «Суд не может согласиться с данными доводами заявителей...» – говорится в решении Таганского суда.

Суд подтвердил, что первичные статистические данные являются информацией ограниченного доступа, государственные органы должны обеспечить сохранность и конфиденциальность этих сведений, и что данные о выбросах в атмосферный воздух и об обращении с отходами на предприятии по годам не являются информацией о состоянии окружающей среды.

Решение суд вынес 31 марта 2009 года, и у заявителей было 10 дней для того, чтобы его обжаловать. Была подана кассационная жалоба, однако с тем же результатом.

Выводы по итогам эксперимента

По результатам описанного эксперимента экологи сделали ряд важных наблюдений и выводов.

Во-первых, «экологическая информация» и «информация о состоянии окружающей среды» – это, в общем, не совсем совпадающие понятия: понятие «экологическая информация» более широкое и включает в себя «информацию о состоянии окружающей среды».

Во-вторых, в законодательстве понятие «экологическая информация» не определено. Вместе с тем в различных законах наблюдается так называемая терминологическая неразбериха.

Конституцией РФ и Федеральным законом «Об охране окружающей среды» гражданам гарантируется право на

«достоверную информацию о состоянии окружающей среды» (данным законом – еще и право на «информацию о мерах по охране окружающей среды»), в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содержится запрет на ограничение доступа к «информации о состоянии окружающей среды». При этом в Законе «О государственной тайне» сказано, что не подлежат отнесению к государственной тайне «сведения о состоянии экологии», а в Федеральном законе «О коммерческой тайне» закреплено, что режим коммерческой тайны не может быть установлен в отношении «сведений о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом». Кодекс об административных правонарушениях, в свою очередь, устанавливает административную ответственность за сокрытие или искажение «экологической информации», причем соответствующая статья кодекса содержит перечень сведений, входящих в данное понятие. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» закрепляет право граждан, юридических лиц и общественных объединений на информацию о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении, а также об источниках загрязнения атмосферного воздуха и вредного физического воздействия на него.

В-третьих, необходимо и хозяйствующие субъекты наделить обязанностью отвечать на запросы граждан и общественных организаций.

Также экологами стало понятно, что содержащиеся в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» формулировки, измененные по сравнению с предыдущей версией закона (ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»), носят ограничительный характер. Как уже говорилось, в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содержится запрет на ограничение доступа к «информации о состоянии окружающей среды». А в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» – запрещалось относить к информации с ограниченным доступом «документы, содержащие информацию о чрезвычай-

ных ситуациях, экологическую, метеорологическую, демографическую, санитарно-эпидемиологическую и другую информацию, необходимую для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом» – т. е. гораздо более широкий массив информации.

Вот как работает это ограничение: в соответствии с положениями Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» первичные статистические данные, предоставляемые хозяйствующими субъектами госорганам, ведущим статистический учет, являются конфиденциальными, относятся к категории информации ограниченного доступа. Однако вместе с тем данный закон закрепляет, что нельзя ограничивать доступ к той информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами. А действующим Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливается, как уже говорилось, что не может быть ограничен доступ только к информации о состоянии окружающей среды.

То есть в настоящее время существует возможность не предоставлять информацию о мерах по охране окружающей среды, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан, информацию об источниках загрязнения атмосферного воздуха – стоит лишь заявить, что эта информация не является информацией о состоянии окружающей среды.

По результатам этого эксперимента российский Гринпис подготовил рекомендации законодателям с просьбой убрать противоречия в законах и восполнить имеющиеся пробелы. В частности, были сформулированы предложения о закреплении в законодательстве определения понятия «экологическая информация» и по внесению изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (установление запрета на ограничение доступа не только к информации о состоянии окружающей среды, но и любой экологической информации – т. е. возврат к старой формулировке, содержащейся в предыдущем законе об информации).

К сожалению, до сих пор данные предложения не реализованы. Нормативно-правовое регулирование остается прежним. ■

X Всероссийский
студенческий
конкурс

ЭКО-ЮРИСТ/2018



ОТБОРОЧНЫЙ ТУР

с 15 апреля по 15 октября – ответы на вопросы теста



ОСНОВНОЙ ТУР

до 1 ноября – подготовка творческого задания,
решение практических задач



ОБЪЯВЛЕНИЕ ИТОГОВ

3 декабря 2018 года

Главный приз конкурса «ЭКО-ЮРИСТ – 2018» – курс английского языка в одной из языковых школ мира.

Для победителей и призеров – призы, именные стипендии, возможность участия в семинарах в России и странах Европы.

ОРГАНИЗАТОР:

BELLONA

Экологический правовой центр «БЕЛЛОНА»
191015, Санкт-Петербург, Суворовский пр., д. 59

Тел.: (812) 702-61-25,
275-77-61

www.bellona.ru
mail@bellona.ru

ГЛАВНЫЙ ПРИЗ:



Образование
за рубежом

www.academconsult.ru
8-800-3333-200

ПАРТНЕРЫ:



Генеральное консульство
Нидерландов
в Санкт-Петербурге

GEO
Журнал GEO

экология
и право

Журнал
«Экология
и право»



КонсультантПлюс
надежная правовая поддержка
ЗАО «КонсультантПлюс»



Международная
коллегия
адвокатов



www.facebook.com/bellona.ru



twitter.com/bellona_ru



community.livejournal.com/ru_bellona



vk.com/bellona_spb



www.youtube.com/bellonarussia



bellona_spb

Грузия: с ружьем и правосудием

За последние годы ситуация с доступом к экологической информации в Грузии заметно изменилась в лучшую сторону

ОЛЬГА ПОДОСЕНОВА

Как и другим странам постсоветского пространства, в наследство Грузии досталась система государственной информационной закрытости. Менее чем за 30 лет независимости страна заметно продвинулась в мировом рейтинге открытости данных и сейчас находится на 40-м месте среди 115 стран. Об этом говорится в ежегодном исследовании Барометра открытых данных (Open Data Barometer), проводимом международной организацией World Wide Web Foundation.

У нас так не принято...

Когда в 2001 году группа жителей тбилисского района Диди-Лило подала в суд на мэрию города из-за планов строительства нового полигона отходов рядом с микрорайоном, многие удивились – так не принято: народ не судился с властью, тем более по таким «странным» вопросам, как ущерб здоровью и окружающей среде. Утаить что-то в Грузии сложно – страна небольшая, очень сильны родственные, дружеские и соседские связи, уважение к начальству. Конфликты не принято решать такими способами.

И все-таки это случилось. Это был первый прецедент правоприменения

гражданами механизма Орхусской конвенции о доступе к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Районный суд Мтацминда-Крцаниси признал иск народа против мэрии обоснованным и предписал городской управе отменить планы строительства свалки.

После принятия парламентом Грузии Орхусской конвенции в 2000 году в течение года были созданы соответствующие нормативные акты, начала реформироваться судебная система. Буквально через год после вступления в силу международного документа о доступе к правосудию (хотя о существовании Орхусской конвенции большинство жителей Грузии и не слышали) были инициированы судебные процессы, которые продемонстрировали эффективность этого рычага гражданского контроля и обеспечения экологической безопасности.

Однако представители гражданского общества считают, что успокаиваться рано – в Грузии немало проблем, связанных с защитой экологических прав и информационной открытостью. Больше всего претензий – к коммерческим

структурам: «Участие общественности до сих пор рассматривается бизнесом как инвестиционное препятствие, инвесторы не горят желанием информировать о своих планах и узнавать мнение местных жителей, стараются найти способы договориться с властями», – считает Давид Чипашвили из «Зеленой альтернативы».

Кодекс на доступ

В начале нынешнего года Грузия приняла Кодекс экологической оценки, который представители органов власти позиционируют как наиболее эффективный способ регулирования вопросов окружающей среды и здоровья человека. Кодексом утверждены новые требования к проведению ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду) для запланированных проектов, а также урегулированы вопросы участия общественности, информирования и открытия информации по экологии.

«Ситуация с доступом к экологической информации в Грузии меняется в лучшую сторону, – рассказывает Русудан Симонидзе, сопредседатель «Движения зеленых Грузии». – Благодаря присоединению к важным экологическим конвенциям, принятию Кодекса экологической оценки, общим процессам демократизации в обществе граждане Грузии получили очень широкие права по защите своего права на чистую окружающую среду. Но не все так просто: случается, что проблема (к примеру, выбросы, загрязнение) не выявляется вовремя. И это не всегда чей-то злой умысел, скорее – экономические проблемы: не хватает финансовых возможностей, базы для регулярного мониторинга, отлаженной системы работы с такими веществами и проблемами...»

Засекреченная ГЭС

Одна из последних конфликтных ситуаций – строительство крупной гидроэлектростанции в одном из самых живописных и самых уязвимых мест Грузии – горной Сванетии.

За последний год население региона несколько раз выходило с протестами. В начале марта нынешнего года жители ше-



Сванетия, Грузия.
Фото: Florian Pinel, wikimedia.org

сти сел перекрыли для проезда грузовых машин дорогу, ведущую к Мestia-Чала, где иностранная компания-инвестор уже больше года пытается приступить к строительству ГЭС.

Инвесторы пожаловались представителям власти, что им не дают работать, что грузинская сторона срывает контракт, а это создает юридические предпосылки для иска в международный арбитраж и чревато крупным штрафом, серьезным ущербом инвестиционному имиджу Грузии.

Конфликт тогда перешел в горячую стадию: МВД Грузии отправило в высокогорную Сванетию части спецназа. Тем не менее власти не применили силу, опасаясь еще более тяжелых последствий в регионе с «большим количеством незарегистрированного оружия в руках у традиционно воинственного горного населения», сообщило информагентство Netgazeti.ge.

Один из лидеров акции протеста Зураб Нижарадзе заявил, что «горного свана спецназом не испугаешь», граждане не пропустят строительную технику к Мestia-Чала, пока власти не выполнят обе-

щание прекратить работы до результатов экологической экспертизы.

Нижарадзе убежден, что строительство ГЭС нанесет непоправимый вред природе Сванетии, создаст угрозу жизни и здоровью населения, отпугнет туристов. А ведь туризм – единственный источник дохода в малоземельной Сванетии.

Подключившиеся к конфликту активисты «Зеленой альтернативы» помогли жителям горного региона направить запрос к власти с просьбой представить обоснование необходимости проекта с расчетом социальных последствий и компенсаций воздействия на природную среду и население.

«В обосновании Ненскра ГЭС компания пишет, что ее целью является энергетическая независимость Грузии и укрепление валютного курса. Это неубедительно. То, что мы получим, – непонятно, а что потеряем – очевидно: места обитания редких видов фауны, ледники, нетронутую природу», – полагают активисты.

По мнению представителей «Зеленой альтернативы», Грузия должна использовать солнце и ветер как источники энергии, а не строить гигантские ГЭС.

Ветер, который дул нынешней зимой, мог обеспечить 30 млн кВт*ч, что гораздо больше, чем планируемая ГЭС, считают экологи.

Общественность называет проект «засекреченным»: и текст соглашения, и расчеты, и анализ альтернатив. «Озвучивается цифра по двум ГЭС: 280 МВт энергии Ненскра ГЭС обойдутся в 1,1 млрд долларов, 700 МВт ГЭС Худони – 1,2 млрд. Это на данный момент самые дорогие проекты Грузии. У граждан возникает простой вопрос: кому нужна такая дорогая электростанция?»

Как поясняет Русудан Симонидзе, для граждан огромная проблема обратиться в суд для защиты своих прав. Люди мало знают о своих правах вообще, а когда узнают, то оказывается, что без поддержки профессиональных юристов и без денег реализовать права невозможно. Сложная экономическая ситуация – один из самых серьезных барьеров.

«Но важно осознавать свою ответственность за происходящее, за окружающую среду родного края, ну и, конечно, нам необходимо держать власть в тонусе», – заключает эксперт. ■

Беларусь: опыт открытых данных

Имеет ли общественность Беларуси доступ к экологической информации?

ГРИГОРИЙ ФЕДОРОВ, ТАТЬЯНА СИНИЦА, МАРИНА ДУБИНА, Общественное объединение «Экодом»

Сначала было определение

Республика Беларусь в 2001 году стала стороной Орхусской конвенции. За это время основной массив законодательства адаптировали к требованиям конвенции. Но многие нормы и правоприменительная практика по-прежнему требуют улучшения.

Экологическая информация, по Закону Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», – это «документированная информация, содержащая сведения о состоянии окружающей среды, воздействиях на нее и мерах по ее охране, а также о воздействиях окружающей среды на человека, состав которой определяется настоящим Законом, иными законодательными актами Республики Беларусь и международными договорами Республики Беларусь».

Закон обязывает государственные органы, общественные объединения по



Троицкое предместье – исторический район Минска.
Фото: Guntars Mednis, wikimedia.org

вопросам охраны окружающей среды обеспечивать граждан полной, достоверной и своевременной экологической информацией. Статьи 12 и 15 закона обеспечивают право граждан и общественных объединений обращаться в органы государственного управления, иные организации и к должностным лицам за информацией. Коммерческие компании также обязаны предоставлять экологическую информацию.

Экологическую информацию в Беларуси можно разделить на две группы:

1. Экологическая информация, предоставляемая или распространяемая в соответствии с Законом «Об охране окружающей среды».

2. Экологическая информация, предоставляемая и распространяемая в соответствии с иным отраслевым законодательством (об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, о бюджете и финансах, об интеллектуальной собственности и т. д.).

Как не предоставить информацию

Государственные органы Беларуси и другие обладатели экологической информации предпочитают предоставлять минимум информации или не предоставлять ее вовсе. Часто обладатель экологической информации отказывается выделять запрошенную экологическую информацию из документов, пользуясь лазейкой в Законе «Об охране окружающей среды». К примеру, выделять экологическую информацию из проектов детального планирования и генеральных планов населенных пунктов.

Белорусская АЭС – яркий пример того, как власти отказывались предоставлять информацию. Во время проведения общественных обсуждений проекта АЭС на обсуждения была вынесена сокращенная версия отчета о влиянии станции на окружающую среду. Граждане могли посмотреть документы только в здании дирекции АЭС, копировать данные не разрешили, также не было возможности скачать электронную версию.

Общественное объединение «Экодом» в 2009 году обратилось за предоставлением материалов отчета об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в форме бумажных документов и на электронном носителе в государственное учреждение «Дирекция строительства атомной электростанции» для проведения общественной экспертизы документации. Однако экологам отказали, сославшись на то, что с документацией можно ознакомиться лишь в здании учреждения. Тогда они обратились в суд. Во время рассмотрения дела судом на сайт

была выложена максимально полная версия отчета, но затем ее убрали. Судебные инстанции встали на сторону заказчика проекта АЭС. Исчерпав возможности защиты прав законами Беларуси, объединение «Экодом» обратилось в Комитет по соблюдению Орхусской конвенции.

История со строительством БелАЭС легла в основу решения сторон Орхусской конвенции в 2014 году (ECE/MP.PP/2014/2/Add.1). Комитет вынес решение о несоблюдении Беларусью своих обязательств по конвенции, в том числе в части непредоставления ответственности доступа к экологической информации. И хотя это не решило полностью проблему с доступом к информации в вопросах строительства АЭС, однако рекомендации Комитета ускорили изменения в национальных законах в плане открытости экологической информации.

Согласно закону информация должна быть предоставлена в течение 10 дней, но на практике чиновники или компании могут предоставлять данные месяц, как при ответе на обычный запрос. Например, получить ответ на типичный запрос о степени загрязнения атмосферного воздуха в населенном пункте через 10 дней практически невозможно.

Как чиновники объясняют отказ

Общественникам отказывают в получении информации по трем основным причинам: не признают запрашиваемую информацию экологической, ссылаются на закон о коммерческой тайне, указывают на то, что информация служебная и ограничена для распространения.

Орхусская конвенция в части второй пункта 4 статьи 4 вводит ограничительное толкование любых оснований для отказа в предоставлении экологической информации заинтересованной общественности. Иными словами, если информация значима для граждан и содержит данные о выбросах, то она должна быть предоставлена, несмотря на возможные ограничения в национальных законах.

1 июля 2017 года вступили в силу изменения в части второй статьи 2 Закона Республики Беларусь от 11.05.2016 № 362-2. Теперь законодательство Республики Беларусь может вводить особое правовое регулирование информационных отношений, связанных с экологической информацией. Само по себе это не решает проблему отказа для получения служебной информации, но дает возможность получить данные с помощью изменения актов иных отраслей законодательства.

Также белорусское законодательство требует уточнения нормы Закона «Об

охране окружающей среды»: что понимается под термином «документы, которые относятся к внутреннему делопроизводству обладателя экологической информации»?

В то же время необходимо установить, в каком порядке определяется возможность отделения экологической информации и за чей счет производится такое отделение.

Кто следит за экологией?

Беларусь пока не является стороной Протокола к Орхусской конвенции о регистрах выброса и переноса загрязнителей, следовательно, у общественности нет доступа к актуальной информации о выбросах конкретного предприятия в виде реестра. Вместе с тем граждане имеют право обратиться за предоставлением экологической информации на соответствующее предприятие или в государственный орган. В соответствии с Орхусской конвенцией информация о выбросах (сбросах) в окружающую среду не может быть засекречена.

Мониторинг окружающей среды ведется разными государственными органами и организациями, этой информацией наполняются несколько разрозненных баз данных и реестров. Главный информационно-аналитический центр Национальной системы мониторинга окружающей среды Республики Беларусь ежегодно готовит и размещает на сайте информацию о состоянии окружающей среды (атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почв, растительного и животного мира).

Белгидромет публикует на своем сайте актуальную информацию о состоянии атмосферного воздуха в городах и о превышении нормативов качества атмосферного воздуха. Первичная статистическая экологическая информация не распространяется и не предоставляется общественности без согласия субъекта, который эту информацию собрал (принцип конфиденциальности первичной статистической информации).

Местные исполнительные и распорядительные органы пренебрегают требованиями распространения экологической информации. Например, в соответствии с Водным кодексом местные органы обязаны размещать у себя на сайтах информацию о границах водоохраных зон и прибрежных полос, однако большинство местных исполнительных органов игнорируют эту обязанность.

Более того, за неразмещение информации административной ответственности нет – только дисциплинарная ответственность для должностного лица.

В целях облегчения доступа к данным мониторинга окружающей среды Орхусский центр Республики Беларусь попытался объединить информацию по мониторингу в одном источнике и создал на своем сайте подраздел, в котором собраны все виды мониторинга со ссылками на источники (информация находится по адресу: <http://aarhusbel.com/eco-help/43>).

Доступ к правовой информации (нормы экологического права и др.) в актуальном состоянии возможен в режиме

онлайн через Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. Доступ осуществляется за плату, и, несмотря на то, что она невысока, это тоже представляет собой препятствие.

Значимой проблемой является отсутствие единой процедуры информирования общественности о разработке проектов нормативных правовых актов в рассматриваемой области. Лишь сайт Минприроды и некоторые другие сайты государственных органов содержат такой раздел.

В целом присоединение к Орхусской конвенции задало многолетний тренд корректировки действующего законодательства в сторону обеспечения прав граждан на доступ к экологической информации. Необходимо отметить и огромную роль решений Комитета по соблюдению Орхусской конвенции и Встреч сторон Конвенции – многие позитивные изменения в законодательстве были следствием этих решений. ■

Казахстан: еще много работы

Трудный путь к экологической демократии: применение Казахстаном Орхусской конвенции

ДАРЬЯ ВАСИЛЕВСКАЯ

В 2000 году Казахстан ратифицировал Орхусскую конвенцию. Этот документ дает гражданам доступ к информации и правосудию, а также возможность принимать решения по вопросам, касающимся окружающей среды.

За 18 лет с момента ратификации конвенции Казахстану так и не удалось искоренить проблемы, которые не дают реализовать демократические права граждан в вопросах экологии.

Исполнительный орган конвенции – Комитет по соблюдению Орхусской конвенции Европейской экономической комиссии ООН в Женеве принимает обращения по несоблюдению положений конвенции. Граждане Казахстана из-за недостатка юридических знаний сами редко обращаются в Комитет по соблюдению Конвенции, в 95% случаев в Комитет обращаются экологические организации.

В 2009 году в Казахстане началось создание Орхусских центров с целью реализации положений конвенции. Орхусский центр представляет собой региональный общественный фонд, который действует по согласованию с Министерством окружающей среды и водных ресурсов. По данным Минприроды Казахстана, в стране действует восемь подобных центров.

Основные проблемы проявляются во взаимодействии внутреннего права и механизмов конвенции. Так, решения Комитета по соблюдению Орхусской конвенции и решения Конференций сторон согласно Процессуальному кодексу Казахстана не являются вновь открывшимися обстоятельствами для суда.

Получается, что даже если Комитет признает нарушение положений конвенции, формально для внутреннего права Казахстана это ничего не значит.

«Комитет не помогает конкретно пострадавшим от нарушений. Меняется законодательство, снижаются затраты на суд в Великобритании, меняется практика», – полагает Вадим Ни, председатель Экофорума общественных организаций Казахстана, эксперт в области международного экологического права.

На судебном уровне существует разногласие между судами первых инстанций

и Верховным судом относительно обязательной силы положений конвенции (одни говорят, что конвенция носит рекомендательный характер, другие – что обязательный). Помимо этого, суды очень долго определяют подсудность по тому или иному делу, вместо положенного месяца процедура может занимать до девяти месяцев. Это нарушает принцип конвенции об эффективном доступе общественности к правосудию.

Кроме того, есть нарушения процедур участия общественности в принятии решений и недостаточное информирование



Пик Сайрамский, Казахстан.
Фото: pixabay.com



Вадим Ни, председатель Экофорума общественных организаций Казахстана

«Идет давление со стороны бизнес-ассоциаций с тем, чтобы сократить количество проектов, по которым проводятся общественные слушания и ОВОС».

Большое Алматинское озеро, Казахстан.

Фото: Oliver, flickr.com

граждан о проводящихся общественных слушаниях.

Взять, к примеру, проект по строительству транспортного коридора «Западная Европа – Западный Китай», который Казахстан реализует совместно с Россией. В 2014 году Комитет по соблюдению Орхусской конвенции признал, что в Казахстане реализация проекта противоречит статье 6 об участии общественности в принятии решений. Но это решение Комитета никак не повлияло на проект строительства транспортного коридора.

Как пояснил Вадим Ни, уже при принятии конвенции было решено, что механизм соблюдения соглашения не предоставляет механизм защиты по конкретным делам. То есть не стоило ожидать, что присоединение к Орхусской конвенции может влиять непосредственно на дела, по которым произошло ее нарушение.

Комитет не обладает правом налагать санкции, это не предусмотрено большинством конвенций. Дипломатические меры – самое серьезное предупреждение в адрес страны, высылаемое на имя главы правительства.

В Комитет по соблюдению Орхусской конвенции поступило семь дел из Казахстана, два дела не были приняты к рассмотрению из-за неправильно оформленных документов. По рассмотренным делам установлены нарушения: непредоставление информации, нарушение при проведении общественных слушаний, принятие решения без участия истца и непредставление текста судебного решения; нарушения по общественному обсуждению дороги; нарушения по общественному участию при строительстве горнолыжного курорта. После того как

Комитет вынес решения, были внесены поправки в законодательство Казахстана и проведено обучение судей.

В 2008 году Верховный суд Казахстана признал обязательный характер положений Орхусской конвенции, что стало прецедентом для защиты прав на доступ к экологической информации.

Кроме того, законодательную регламентацию получил вопрос предоставления экологической информации по запросам. Центральные государственные органы, как правило, отвечают на запросы, хотя зачастую это отписки, отмечает Вадим Ни. Он также обращает внимание на то, что общественные слушания в рамках ОВОС (оценки воздействия на окружающую среду) стали проводиться по разным проектам, а до ратификации они проводились только по нефтяным проектам на Каспии.

«Идет давление со стороны бизнес-ассоциаций с тем, чтобы сократить количество проектов, по которым проводятся общественные слушания, а теперь и по которым проводится ОВОС. В Орхусскую конвенцию включены достаточно крупные проекты с оговоркой, что если национальное законодательство предусматривает ОВОС с общественным участием, то должны применяться стандарты конвенции. К сожалению, у нас нет традиции демократического обсуждения проектов на городском уровне, куда должны попадать небольшие проекты», – говорит эксперт.

Он уточняет, что предоставление экологической информации по запросам регламентируется Экологическим кодексом и другими законами, а общественное участие в ОВОС – на уровне подзаконных актов к Экологическому кодексу.

Не доверяем, поэтому сами измеряем

Данные мониторинга фоновое загрязнения открыты, но граждане им не доверяют. Например, в Алматы в онлайн выводятся данные по пунктам, находящимся в более чистых районах. В бюллетенях Казгидромета данные корректируются, чтобы не показывать превышения. То же самое в Астане.

Активист Павел Александров за свой счет установил датчики измерения содержания в воздухе частиц PM 2.5, и люди этим данным доверяют. Информация размещена на сайте <https://airkaz.org>.

Как подчеркивает Вадим Ни, у властей Астаны эта информация в прошлом году вызвала шок, когда они поняли, что воздух в Астане немногим отличается от Алматы, несмотря на то, что город проветривается.

По загрязнению воды, загрязнению от стационарных источников данные недоступны. Теоретически их можно получить у предприятий через их отчеты о производственном контроле, что предусмотрено Экологическим кодексом, но это долгая процедура.

«На последней встрече по Орхусской конвенции я поднял вопрос о том, что активное распространение экологической информации осуществляют сами общественники, а не госорганы, несмотря на технический прогресс. А так мы в последнее время ставим и работаем по преследованиям защитников окружающей среды, в том числе в России», – сказал Вадим Ни.

Несмотря на то, что немало было сделано для реализации положений конвенции на территории Республики Казахстан, работы остается еще много. Доступ к информации об окружающей среде затруднен техническими и политическими препятствиями. Будучи региональными институтами, Орхусские центры попадают под контроль органов местного самоуправления, что негативно сказывается на защите интересов общественности. Экологические организации жалуются на неэффективность работы Орхусских центров и ограничение доступа к экологической информации.

«Я с удивлением узнал, что, несмотря на присоединение к Орхусской конвенции, открытость казахских нефтяных компаний по нефтеразливам ниже, чем у российских горнодобывающих компаний, которые хуже всех предоставляют информацию по своему экологическому воздействию», – отметил директор по природоохранной политике WWF России Евгений Шварц на Красноярском экологическом форуме. ■

КОНКУРС

до 2 ноября 2018 года

B³ BELLONA
BARENTS
BALTIC

VI Международный конкурс школьных и студенческих проектов сохранения природных экосистем в регионах Балтийского и Баренцева морей

КОНКУРС проводится заочно до 2 ноября 2018 года

НОМИНАЦИИ:

- Защита морей от загрязнений
- Противодействие промышленным выбросам, загрязняющим окружающую среду
- Использование зарубежного и международного опыта для защиты окружающей среды
- Экологические проблемы городов
- Искусство против загрязнения (фото, рисунок, видео, аудио и т. д.)

Победители будут объявлены 2 декабря 2018 года во Всемирный день предотвращения загрязнения окружающей среды

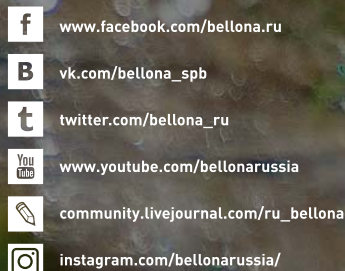
Вся информация о конкурсе – на www.bellona-konkurs.ru

BELLONA

Экологический правовой центр «БЕЛЛОНА»
191015, Санкт-Петербург, Суворовский пр., д. 59
Тел. (812) 702-61-25
www.bellona.ru mail@bellona.ru

**экология
и право**

Журнал
«Экология и право»



КУРС – НА МАЛЬТУ!

Мальта – это не только отдых на песчаных пляжах и прогулки по старинным улицам. Мальта – это один из крупнейших мировых центров по обучению английскому языку. У вас особые цели поездки? Тогда – школа ACE Malta!



Первоклассное оснащение: интерактивные доски, дизайнерское оформление школы

Расположение: в самом центре модного курортного города Сент-Джулианс

Проживание: в пешей доступности от школы

Культурная программа: осмотрите все достопримечательности архипелага!

Готовимся к поступлению в вуз за границей:

Есть идея учиться за рубежом? Нужно выбирать подготовительные курсы к сдаче экзаменов IELTS, TOEFL, TOEIC, Cambridge Exams. Сертификат IELTS или TOEFL – основной документ, без него пакет документов на поступление рассматривать не будут. Чем выше балл – тем больше шансов на поступление в вуз мечты.

У ACE English Malta есть официальная аккредитация на проведение таких курсов. Вы – в надежных руках!



Больше программ ACE Malta и бронирование вашего курса:

8-800-3333-200
info@academconsult.ru
www.academconsult.ru

Английский для юристов:

Курс идеален для профессионалов в области юриспруденции.

По окончании программы вы:

- улучшите знания по различным аспектам языка (чтение, письмо, грамматика, словарный запас, произношение и др.)
- узнаете профессиональную юридическую терминологию по трудовому, авторскому, имущественному праву, судебному процессу
- улучшите навыки презентаций и написания деловых писем

Если ваша цель – сдать кембриджский экзамен для юристов ILEC – в ACE Malta вы сможете подготовиться и к нему.

Учимся всей семьей:

Специальный курс для тех, кто путешествует с детьми. Отдыхайте и учите английский все вместе! Взрослые и дети занимаются в школе каждый день по утрам в одно время. Взрослых студентов ждет 20 уроков английского языка в неделю, а детям предлагается программа в зависимости от их возраста и дополнительные развлекательные занятия.

Растет юный спортсмен? Может поиграть в футбол или теннис. Художник? Кинозвезда? Отлично! Есть занятия в драматическом или художественном кружке. Вашему ребенку уже исполнилось 4? Можем ехать!



ОБУЧЕНИЕ И РАБОТА ЗА РУБЕЖОМ

Хотите поступить на программу бакалавриата или магистратуры в области юриспруденции или экологии в один из ведущих университетов мира?

Компания AcademConsult поможет вам реализовать самые смелые и амбициозные планы по обучению за границей.

Специалисты AcademConsult помогут подобрать идеальный для вас вариант обучения:

- высшее образование: подготовительные программы, бакалавриат, магистратура, МВА, докторантура
- профессиональные курсы и стажировки, в том числе с оплачиваемой работой
- онлайн-обучение от лучших университетов мира
- языковые курсы за рубежом для детей и взрослых
- среднее образование: частные и государственные школы, спортивные академии
- индивидуальное и корпоративное обучение в России и за рубежом

Зачисление с AcademConsult – квалифицированная помощь на всех этапах организации обучения за рубежом:

- консультации и подбор учебного заведения и программы по вашим критериям
- сравнительный анализ и выбор оптимальной для вас программы
- организация визитов в учебные заведения за рубежом
- подготовка к экзаменам, в том числе по скайпу
- помощь в подготовке документов для поступления
- оформление виз

AcademConsult – безупречное образование за рубежом:

- 100% гарантия поступления в университет
- 23 года опыта в организации обучения за границей
- 52 страны для обучения
- более 1500 зачислений в лучшие университеты мира и 1500 – на языковые и профессиональные курсы за рубежом
- более 15000 учебных заведений

Хотите учиться, жить и работать за рубежом? Получите ваши варианты программ обучения сегодня:



Бесплатный звонок по России: 8-800-3333-200
+7 (812) 3333-200, +7 (965) 033-2000



www.academconsult.ru



info@academconsult.ru



skype: academconsult



instagram: academconsult.ru





Фото: Алиса Никитина

Дорога на Менчереп

Граждане против добычи угля: подают в суд и выигрывают

НАТАЛЬЯ ПАРАМОНОВА

«Когда будешь писать, пиши «в Кузбасс», а не «на Кузбасс», – предупредил меня три года назад Антон Лементуев. Кузбасс – это сокращение от Кузбасского угольного бассейна. «Уголь» из названия исчез, как нечто само собой разумеющееся, и остался «Кузбасс». Общие геологические запасы Кузнецкого бассейна оцениваются более чем в 700 млрд тонн и составляют около 70% всех угольных запасов России.

Антон родился в Новокузнецке, окончил Сибирский горный университет (СибГИУ), получил диплом горного инженера, но потом отказался добывать уголь и занялся экологией Кузбасса. В настоящее время Антон – представитель организации «Экозащита!». Три года назад мы с Антоном ездили по угольным разрезам. На карте маршрут выглядел как перемещение от города к поселку или деревне, на деле – мы ездили между рукотворными каньонами по дорогам, которые расплзались под 30-тонными КАМАЗами.

В Кузбассе добывается почти 60% российского угля, при этом, по сравнению с 2000 годом, в 2015-м добыча выросла вдвое. Если перейти к воплощению цифр в реальности, то в регионе увеличилось число разрезов, и поселки, которые 15 лет назад находились вдали от карьеров, оказались на их кромке.

В Кемеровской области работает 95 угледобывающих предприятий (47 шахт и 48 разрезов) и около 50 обогатительных фабрик и установок, на которых трудится почти 100 тысяч человек. В области проживает больше 2,6 млн человек. 60% добытого угля отправляется на экспорт.

Я разговаривала с жителями Киселевска, Прокопьевска, Березовского, Апанаса и других городов и поселков, многие из которых выросли благодаря добыче угля. Встречи Антон назначал заранее, разговаривать с первым встречным в Кузбассе не готовы. Если мы просто заезжали в деревню и пытались спросить, что жители думают про грохочущий рядом разрез, то нам говорили: «Я не знаю, есть тут

Людмила Витальевна, у нее спросите». Людмила Витальевна, Анна Семеновна или Серега рассказывали примерно одно и то же – как они строили дом, как сажали огород и как потом пришел разрез, и теперь или уезжать, или бороться, чтобы рядом не начали добывать уголь.

После первой поездки я подумала, что остановить разрез удалось только жителям деревни Апанас. Они дежурили и не давали технике пройти, никакие законные методы воздействия на власти не действовали. Дело защиты права граждан на чистую окружающую среду без вил и дубин выглядело безнадежным.

«Поедем в Менчереп», – сказал Антон, когда спустя три года я снова приехала в Кузбасс в команде журналистов. Менчереп, Менчереп, Менчереп – только и было разговоров о том, что жители устроили там настоящий очаг сопротивления и не хотят повторить судьбу других поселков, которые поверили угольщикам, пошли на уступки, а в результате «теперь кругом угольная пыль и жить нельзя».

«Только не пиши „карьер”, правильно „разрез”. Слово „карьер” применяется к добыче щебня или песка», – предупреждает Антон.

Ехать от Новокузнецка до Менчерепе часа полтора. Пейзаж типично кузбасский: отвалы от разрезов по всему горизонту, как египетские пирамиды.

Мы проехали Прокопьевск и Киселевск, где разрезы давно в городе, потом Белово, окруженное отвалами, затем по дамбе пересекли Беловское водохранилище и въехали в Менчереп. Это село – административный центр Менчерепского района, здесь живет около одной тысячи человек. Есть водохранилище, магазин, сельский клуб, одноэтажные дома, детские площадки, проселочные дороги.

Около десяти активистов собрались в помещении с табличкой из советских времен – Женсовет, чтобы встретиться с журналистами и рассказать, что вплотную к селу собираются добывать уголь. Речь шла о самом дешевом и самом грязном способе добычи – открытом, то есть будет разрез.

Мы беседовали час. Люди говорили про то, что они владельцы земли и не готовы ее продавать за копейки, про то, что с боем добывают информацию о будущем разрезе. Эти люди не были экологическими активистами, они просто хотели жить на своей земле, но для этого им нужно было повлиять на решение добывать рядом с селом уголь. «Мы дойдем до суда», – сказала одна из женщин. И я ей не поверила, потому что судиться с угольщиками в Кузбассе казалось делом безнадежным.

Ответов от всех инстанций – от департамента по недропользованию Сибирского федерального округа до президента РФ – в руках у менчерепцев было достаточно. Никто не видел нарушения законодательства в том, что рядом с поселком будет разрез. Информацию о том, что добывать уголь все-таки будут, удалось получить на публичных слушаниях. Компания-разработчик Стройпожсервис обнародовала проект, и жители смогли вникнуть в то, что будет твориться у них под боком. Документы, из которых было очевидно, что поля, река и леса рядом с селом будут загублены, сплотили людей – никто из жителей не хотел разреза.

Команда 29

В суд менчерепцы обратились спустя полгода, в декабре 2017-го. Иск был подан против департамента по недропользованию по Сибирскому федеральному округу (Сибнедра). Представляли жителей в суде юристы проекта Команда 29. Местные – кемеровские – юристы братья за дело отказались.

«Мы – Команда 29. Мы считаем, что каждый имеет право знать, чем занимается государство, рассказать об этом другим и не оказаться в тюрьме. Мы помогаем получать от государства информацию, которую оно по закону обязано предоставлять», – говорится на сайте проекта.

Прежде чем заняться делом Менчерепе, юристы поехали в Кузбасс. Как и мне, Антон показал им разрезы, познакомил с жителями.

«Мы увидели, что такое угольный разрез, какой он огромный. Пыль, грохот, БелАЗы на дорогах и люди, которые пытаются отстоять свои права. Стены в гостинице были черными, здесь топят углем и пыль въедается в стены», – рассказывает юрист Анна Фомина, которая с коллегой Максимом Оленичевым защищала интересы жителей Кузбасса.

Мы разговариваем в Петербурге в офисе Команды 29. Помещение рабочее: простые столы, на них ноутбуки и кипы бумаг, в коридоре кулер. Никаких «фишек» – просто работа. «Когда приезжали на суды, то всегда чувствовали смог. Мы судились не в Менчерепе, мы судились в городе Белово. И ты идешь по городу, и этот смог... он постоянно везде», – добавляет Максим.

Право играет и выигрывает

«У людей было нарушено право на информацию, поскольку о том, что рядом что-то будет происходить, они узнавали по слухам, но не видели самих документов», – пояснил Максим.

Юристы попытались подать иск в Новосибирске, чтобы избежать суда в Кемеровской области, где ждать справедливости не приходилось. Однако суд Новосибирска отправил их в Кузбасс, в Беловский районный суд.

Как пояснили юристы, все дело было построено вокруг отсутствия информации. Местные власти решили изъять земельные участки у жителей под предлогом государственной нужды. Власти не известили людей должным образом о том, что их собственность может перейти в руки частной угледобывающей компании.

Первое заседание состоялось в марте 2018 года, последнее – 13 апреля. Команда 29 вместе и истцами доказывала в суде, что изъятие земель – это не государственная нужда и что в случае разработки угля пострадают жители, а окружающая среда будет утеряна безвозвратно.

Это был нетипичный процесс для Команды 29. Они специализируются на доступе к информации, а не на экологическом праве. Но попытки найти юриста по экоправу провалились, пришлось разбираться самим. Помог Антон, который

в силу образования знал, как ведется разработка угля. Анна по первому образованию экономист, поэтому на ее плечи легли расчеты целесообразности разработки рядом с поселком, где ведется сельское хозяйство. У Максима биологическое образование, которое тоже пригодилось.

«То есть вы сидели с документами ночами, как в американских фильмах про юристов – звонили друг другу, засыпали за столами?» – спросила я у юристов. Максим покачал головой, а потом вспомнил, что единственный киношный момент был во время первой встречи с жителями Менчерепе. Она проходила на складе и со стороны выглядела подпольной, хотя ничего незаконного в ней не было. «Люди давно противостояли угольщикам. Мы не гарантировали им успех иска. Кроме юридической поддержки я, Максим и Антон оказывали моральную. 24 часа мы были на связи, сообщали новости, разговаривали. Днем или ночью, в отпуске или нет – телефон всегда был включен», – сказала Анна.

Суд получился интересным. Со стороны ответчиков были юристы, которые не готовы были давать пояснения и разговаривать с истцами на равных. Истцы же были эмоциональны, один раз судье пришлось удалить их из зала заседания.

«Нам очень повезло с судьей, потому что у нас были некоторые предубеждения. Угольные компании имеют довольно значительный вес в Кемеровской области, поэтому, возможно, их интересам будет отдаваться приоритет. У интересов местных жителей не будет такого приоритета. Однако судья решил разобраться в этом деле, он очень тщательно рассматривал все документы, все позиции, задавал правильные вопросы, мы очень долго обсуждали все детали дела. Было пять заседаний», – рассказывает Максим.

13 апреля 2018 года суд вынес решение в пользу жителей Менчерепе. Оно еще может быть обжаловано, говорят юристы, но уже это – огромная победа.

Доступ в нагрузку

Кроме работы по Менчерепу Команда 29 пытается помочь Киселевску. В городе было 15 угольных шахт, которые теперь превратились в разрезы. На снимках из космоса Киселевск похож на гидру с множеством щупальцев-разрезов. Жилые дома между щупальцами выглядят как случайность. Правильнее было бы написать на въезде «Разрез Киселевский», а не «Город Киселевск».

Однако около 90 тысяч людей живут между разрезами и хотят, чтобы не копали рядом с ними, другие настаивают на переселении. Для этого им необхо-

димы данные о состоянии окружающей среды, с которыми можно пойти в суд и доказать, что в городе идет добыча угля открытым способом, а не рекультивация, как написано, по словам юристов, в решении на работы.

«Мы пытались получить экологические заключения, но по разным причинам получали отказы. То документы уже утратили силу, то они конфиденциальны. Помочь Киселевску пока не получается», – говорит Анна.

Официальный способ получения информации – запрос. Когда он не срабатывает, адвокаты используют информацию, которую можно получить в суде. «Мы как юристы можем обратиться в суд не за информацией, которая нам на самом деле нужна, а по какому-то другому поводу, косвенно относящемуся к сложившейся ситуации. Ответчики приносят кипу бумаг: информация о лицензии, проекте, какие-то справки и расчеты, в том числе об окружающей среде и экологии. Мы получаем информацию, которую по запросу мы никогда бы не получили. Они сами приносят в суд либо суд истребует у них документы. Мы имеем право снять копии в суде и использовать информацию в дальнейшем», – поясняет Максим.

Но получать информацию, подавая иски, – дорого. Помимо того что надо оплачивать работу адвокатов, суд также взыщет с неудачливого истца судебные издержки ответчика.

Жители сами пытаются получить информацию, пишут жалобы в Роспотребнадзор с просьбой проверить очевидное: грохот от взрывов вблизи жилых домов превышает допустимые нормы.

«Специалисты приезжают, когда все тихо, работы не ведутся, проводят замеры и выдают справку, что превышений по шуму нет. На вопрос жителей, почему замеры проводили в тихое время, отвечают, что по закону должны предупреждать о проверке за три дня. Предупредили, приехали, замерили. Тихо – значит, тихо», – говорит Антон. По его словам, в объективной информации заинтересованы только жители, а не местный Роспотребнадзор или природоохранная прокуратура.

«В результате отсутствия работы со стороны Роспотребнадзора жители вынуждены были обратиться в аккредитованную лабораторию в Новокузнецке и провести анализ снежных кернов на содержание взвешенных веществ. Деньги на проведение анализа жители собрали сами. Результаты анализа были шокирующими: содержание взвешенных частиц

превысило ПДК почти в 500 раз. После этого жители обратились в Роспотребнадзор с требованием проверить содержание загрязняющих веществ в почве, на что был получен отказ «тратить царевы деньги» (это цитата сотрудника, именно эти три слова он произнес), – рассказывает Антон. Чиновники не хотят работать по запросу жителей.

Как уточнили юристы Команды 29, право на благоприятную окружающую среду в России соблюдается в меньшей степени, чем право собственности. В менчерепском деле удалось сыграть на том, что земли изъяли у собственников. В то же время попытки прекратить разработку угля там, где это губительно для здоровья людей или губит природу, как в Киселевске, пока не принесли результатов.

Как полагают местные жители, фирмы-однодневки получают лицензии на разработку, ведут добычу варварским методом с минимальными издержками, продают уголь и банкротятся, не проводя рекультивацию разрезов. Добывать уголь для кузбассцев не сложнее, чем планировать строительство дачного домика в Подмосковье, – кажется, что любой в регионе знает, как это делать.

Между тем потребность в угле в мире снижается, и добыча ради добычи без учета реальных затрат на рекультивацию и переселение людей выглядит варварством.

«В условиях дальнейшего падения цен на уголь, серьезной конкуренции на традиционных рынках и наращивания доли газовой генерации в российской энергетике произошло перепроизводство угля, банкротство и консервация до полутора десятка кузнецких угольных предприятий. К 2025 году предусматривается закрытие 25 убыточных предприятий – в Прокопьевске и Киселевске и перепрофилирование ряда шахт», – пишет ведущая лабораторией «Научные основы развития и регулирования угольной и торфяной промышленности» Института энергетических исследований РАН (Москва) Людмила Плакиткина в журнале «Уголь Кузбасса».

Эксперт добавляет, что государство намерено изменить правила разработки новых угольных месторождений: угольщики получат в нагрузку старые шахты и разрезы, которые надо рекультивировать, а также затраты на переселение жителей из районов вблизи предприятий.

Пока лицензии на разработку выдаются даже без учета мнения местных жителей и налаженного контроля за рекультивацией угольных разрезов. А за доступ к экологической информации борются жители и юристы Команды 29. ■



Народный сход в деревне Гавриловка. Жители голосуют против разреза, который работает в 5 километрах от жилых домов
Фото: Алиса Никулина

КОМИКС!

БЕЛЛОНА - ЗАЩИТНИЦА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ



Древнеримская богиня справедливой войны Беллона пришла из подземного мира в современность, чтобы бороться с беззаконием и защищать окружающую среду. Прошли тысячелетия, и методы богини изменились. Теперь вместо меча и бича у Беллоны в арсенале багаж накопленных человечеством знаний, навыки правозащиты и инструменты гражданской активности.

Выпуск 15. Беллона и экологическая информация

КАК-ТО РАЗ ТЯЖЕЛЫЙ СМОГ ГУСТИЛСЯ НАД ГОРОДОМ N

- Что за кошмарный запах? Откуда он?!

- Это наш завод!

- Это наша свалка!

- Это наша речка!

- Давайте напишем в Росприроднадзор - пусть они приедут и зафиксируют нарушение!

СПУСТЯ НЕКОТОРОЕ ВРЕМЯ...

- Похоже, нам прислали отчеты!

- Потребуем еще!

СПУСТЯ ЕЩЕ НЕКОТОРОЕ ВРЕМЯ...

- Опять отписка!

- Если люди задыхаются - значит, воздух грязный! Граждане имеют право на доступность к экологической информации, которая должна быть достоверной!

СПУСТЯ ЕЩЕ НЕКОТОРОЕ ВРЕМЯ...

- А сейчас вообще абракадабру прислали!

- Эй, отписочники! Вы должны понять - мы не отступим: будем добиваться открытой, доступной и честной информации и следить за соблюдением законов!

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ ДОЛЖНА БЫТЬ ДОСТУПНА И ПОНЯТНА!

ИНФО-ЭКО-ЦЕНТР

Идея - коллективная. Художник - Вячеслав Шилов

