

*АПАНАСЮК Олег Николаевич – старший научный сотрудник Института проблем
безопасного развития атомной энергетики (ИБРАЭ) РАН
СКОРОБОГАТОВ Анатолий Михайлович – научный сотрудник ИБРАЭ РАН
ЛУПАЧ Лариса Юрьевна – младший научный сотрудник ИБРАЭ РАН*

О ПРОБЛЕМАХ ИНФОРМИРОВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВОПРОСАМ РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

На территории СССР произошло несколько радиационных аварий, последствия которых продолжают оставаться актуальными для многих тысяч жителей России – как проживающих на радиоактивно загрязненных территориях, так и для тех, кто непосредственно участвовал в работах по ликвидации аварий. За прошедшие годы органами государственной власти, научно-исследовательскими учреждениями была накоплена обширная информация по проблемам радиационных аварий и катастроф, радиационной безопасности, которая имеет комплексный характер, затрагивающий проблемы технологии и безопасности ядерной энергетики, сельского хозяйства, среды обитания человека, медико-социальных аспектов состояния здоровья населения, экономического развития регионов и т.д.

Сведения по проблемам радиационной безопасности населения в настоящее время рассредоточены по различным ведомствам и учреждениям. Так, например, сведения о радиоактивном загрязнении сельскохозяйственной продукции (продуктов и продовольственного сырья) и земель содержатся в учреждениях, подведомственных Министерству сельского хозяйства или в учреждениях в системе государственного санитарно-эпидемиологического надзора, а сведения о характере радиоактивного загрязнения почв содержатся как в Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, так и в Министерстве сельского хозяйства.

В ряде случаев информация о радиоактивном загрязнении одного и того же объекта наблюдения по различным ведомствам и учреждениям имеет слабокоррелированный характер. Это обусловлено фактом низкой взаимной информированности всех заинтересованных ведомств и служб о работах и мероприятиях, проводимых ими в рамках ликвидации последствий радиационной катастрофы (на Чернобыльской АЭС), а также несинхронизированной и негармонизированной системой финансирования ведомственных и учрежденческих баз данных по различным аспектам радиационной безопасности.

Прокомментируем сказанное выше следующими фактами. В 2001 г. Минздрав России (Департамент Госсанэпиднадзора, Санкт-Петербургский НИИ радиационной гигиены, центры госсанэпиднадзора) провел расчет средних годовых эффективных доз облучения жителей населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения. В результате были получены данные о дозах облучения жителей по упраздненным до момента проведения расчетов населенным пунктам (138 - по Брянской области, 14 – по Калужской, 17 – по Орловской, 5 – по Рязанской и 5 – по Тульской). В 2004 г. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды предоставила в МЧС России данные о плотностях загрязнения территории населенных пунктов, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на ЧАЭС, в которых по 592 населенным пунктам имеются неточности в их наименованиях, по 1185 населенным пунктам либо неточность в административно-территориальной привязке к сельскому образованию, либо неточно указано сельское образование, кроме того, приведены сведения по 639 упраздненным населенным пунктам.

Вышеприведенные примеры опираются на базовые сведения, которыми оперируют нормы Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС” [1]. В результате неверного истолкования полученных от ведомств сведений возможно возникновение социального недовольства среди групп населения, подвергшего воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Кроме того, при несогласованной работе государственных органов возможно непреднамеренное искажение информации. Это обусловлено тем, что вплоть до настоящего времени не определены регламенты точности представления информации о радиационной обстановке. Например, по состоянию на конец 2003 года радиоактивное загрязнение цезием-137

территории деревень Гордеевского района Брянской области Старая Полона и Нежча, находящихся в одном сельском округе, Росгидрометом оценивалось соответственно как равное 5.07 Ки/км^2 и 4.97 Ки/км^2 . И, если бы в 2003 году проводились мероприятия по зонированию территорий, эти населенные пункты могли быть отнесены соответственно к зоне проживания с правом на отселение и зоне проживания с льготным социально-экономическим статусом. В то же время известно, что глобальное загрязнение цезием-137 территории Северного полушария Земли за счет испытаний ядерного оружия составляет порядка десятых Ки/км^2 . Учитывая этот факт, округляя значения плотности радиоактивного загрязнения цезием-137 до десятых Ки/км^2 , получаем, что оба вышеуказанных населенных пункта должны быть отнесены к зоне проживания с правом на отселение.

В настоящее время сведения в электронном виде (базы данных) по указанным проблемам сосредоточены в различных ведомствах и учреждениях. Ведомственная разобщенность и низкий уровень взаимного обмена информацией между заинтересованными органами препятствуют эффективному ее использованию, имеющиеся различия в структуре баз данных, форматах хранения и предоставления информации идентичного характера не позволяют осуществлять сопоставимость данных. Подавляющая часть баз данных по проблемам радиационной безопасности (проблемам преодоления последствий радиационных аварий и катастроф) сопровождается в научных организациях в инициативном порядке и не имеет соответствующего нормативно-правового статуса. То есть “де-факто” базы данных существуют, а “де-юре” их нет.

Такая ситуация зачастую порождает несогласованность различных аспектов, характеризующих проблемные вопросы последствий радиационных аварий, негативно отражается на подготовке нормативных правовых актов, связанных с мерами социальной поддержки граждан, подвергшихся радиационному воздействию, вызывает недоверие различных групп населения.

Указанные проблемы можно решить посредством формирования единого информационного пространства.

В Российской Федерации, так же как и в других странах Европы, проблема информационных технологий рассматривается в качестве необходимого условия для устойчивого экономического развития страны и ее вхождения в мировую экономику. Об этом свидетельствует принятие ряда законодательных актов, в частности, Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [2].

Эффективное взаимодействие существующих ведомственных информационных систем (баз данных) может быть обеспечено путем создания общероссийской государственной информационной системы по проблемам преодоления последствий радиационных аварий и обеспечению радиационной безопасности (далее – государственная информационная система “Радиационная безопасность населения Российской Федерации”). Блок-схема представлена на рисунке 1.

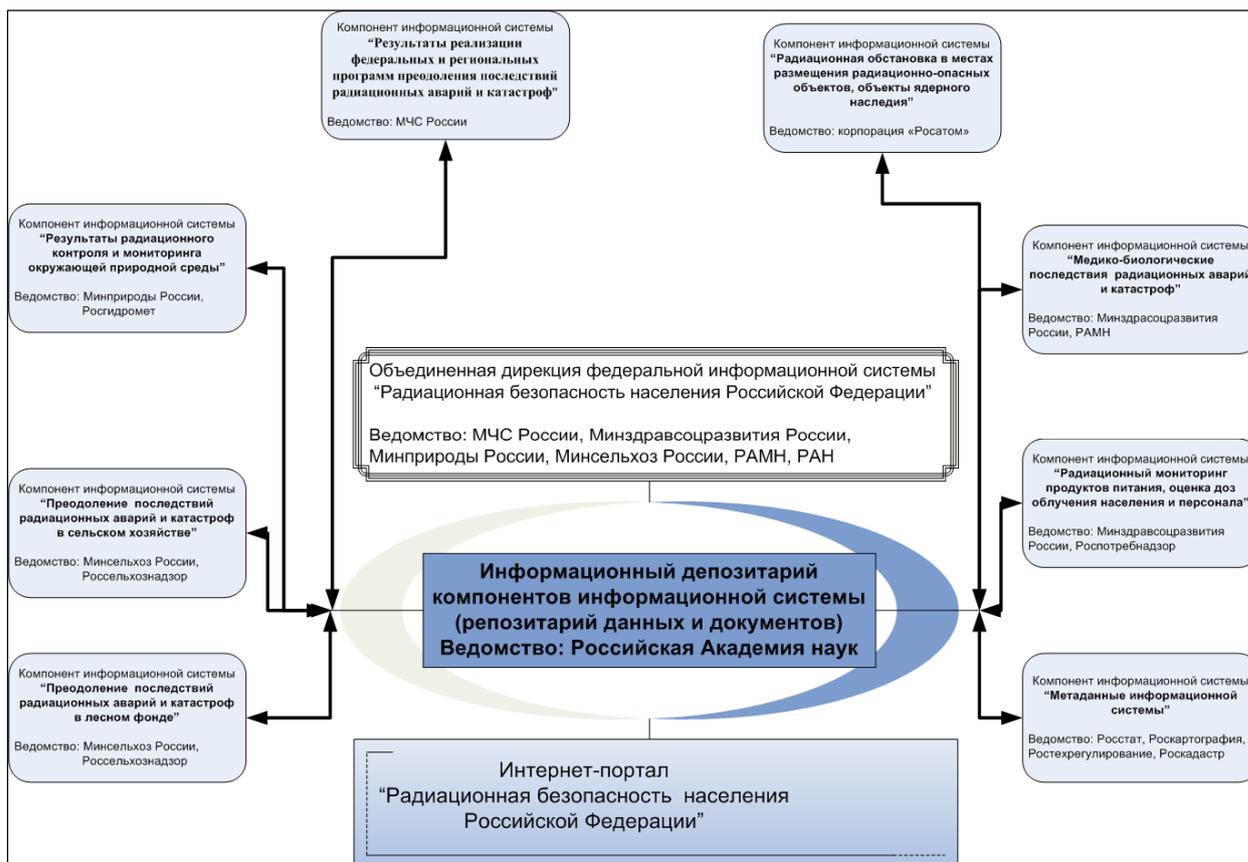


Рисунок 1. Блок-схема информационной системы “Радиационная безопасность населения Российской Федерации”

Актуальность создания государственной информационной системы “Радиационная безопасность населения Российской Федерации” определяется также необходимостью:

- сохранения накопленного уникального опыта преодоления последствий ядерных испытаний, радиационных аварий, инцидентов и катастроф;
- стандартизации хранения/передачи информации и данных по проблемам последствий ядерных испытаний, радиационных аварий и катастроф;
- консолидации государственно-значимой информации по проблемам преодоления последствий ядерных испытаний, радиационных аварий и катастроф;
- повышения управляемости и доступности сведений комплекса ведомственных (отраслевых) баз данных по проблемам последствий ядерных испытаний, радиационных аварий и катастроф.

Единое информационное пространство представляет собой совокупность баз и банков данных, технологий их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, функционирующих на основе единых принципов и по общим правилам, обеспечивающим информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей. Иными словами, единое информационное пространство складывается из следующих главных компонентов:

- информационные ресурсы, содержащие данные, сведения и знания, зафиксированные на соответствующих носителях информации;
- организационные структуры, обеспечивающие функционирование и развитие единого информационного пространства, в частности, сбор, обработку, хранение, распространение, поиск и передачу информации;
- средства информационного взаимодействия граждан и организаций, обеспечивающие им доступ к информационным ресурсам на основе соответствующих информационных технологий, включающие программно-технические средства и организационно-нормативные документы.

Информирование населения о радиационной обстановке и мерах по обеспечению радиационной безопасности является одним из мероприятий по обеспечению радиационной безопасности населения согласно ст.4 [3] и относится к полномочиям Российской Федерации в области обеспечения радиационной безопасности (см. ст.5 [3]).

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что государственная информационная система «Радиационная безопасность населения Российской Федерации» должна быть именно федерального уровня.

В процессе подготовки создания государственной информационной системы «Радиационная безопасность населения Российской Федерации» предстоит решить несколько проблем.

1. Так, например, необходимо определить **правовой режим государственной информационной системы**, то есть порядок и характер регулирования ее правового положения.

Исходя из анализа сложившейся практики, целесообразно постановлением Правительства Российской Федерации утвердить Положение о государственной информационной системе «Радиационная безопасность населения Российской Федерации», в котором будут определены порядок формирования и обеспечения функционирования государственной информационной системы, внесения изменений в содержащиеся в ней сведения (информацию), порядок и срок их хранения, порядок доступа к сведениям, порядок их предоставления, использования и защиты, а также порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций и граждан в целях эффективного использования и защиты сведений.

2. Кроме правового режима, надо определить **порядок документирования** (стандарты на хранения информации) информации по проблемам радиационной безопасности населения Российской Федерации (в частности, информации об географических объектах, населенных пунктах, окружающей среде, среде обитания, жителях, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения).

3. Отдельного рассмотрения заслуживает **право собственности на информационную систему** и ее отдельные компоненты.

Отношения по поводу права собственности на информационные ресурсы регулируются гражданским законодательством Российской Федерации – об этом говорит часть пятая ст.11 [2]: право собственности и иные вещные права на материальные носители, содержащие документированную информацию, устанавливаются гражданским законодательством.

В новой редакции ст.128 Гражданского кодекса Российской Федерации, действующей с 1 января 2008 года, из приведенного перечня объектов гражданских прав была исключена информация. Следовательно, собственность может быть установлена только на материальный носитель информации (бумажный, магнитный или иной) как разновидность имущества.

Право собственности на новый информационный ресурс, созданный лицом с использованием информации, содержащейся в не принадлежащем ему информационном ресурсе, приобретается этим лицом, если иное не предусмотрено договором.

Информационные ресурсы, созданные или приобретенные за счет средств федерального бюджета, поступают в собственность Российской Федерации, если иное не установлено соглашением, законом или иным правовым актом. От имени Российской Федерации правомочия обладателя информации осуществляются государственными органами в пределах их полномочий, установленных соответствующими нормативными правовыми актами (см. часть вторую ст.6 [2]).

4. Проблемы организации федерального информационного ресурса в основном обусловлены ведомственными ограничениями, которые не обеспечивают всей полноты доступности к информации не режимного характера о радиационной обстановке. Если ядром федеральной информационной системы станет какая-либо ведомственная система, то могут возникнуть затруднения с предоставлением сведений вследствие «чиновничьих» барьеров из-за сложной иерархической системы подчинения специалистов внутри министерств и ведомств. Поэтому для снижения ведомственных барьеров и обеспечения устойчивого функционирования информационной системы, содержащей довольно разнородные по составу сведения, в целях

системного информирования населения ведомственные информационные системы по проблемам радиационной безопасности населения можно объединить с помощью такой некоммерческой научной организации, как Российская академия наук. Использование научного потенциала Российской академии наук позволит обобщить и систематизировать значительные объемы информации. Управление федеральной информационной системой должно осуществляться на правах достижения консенсуса между всеми участниками-операторами информационной системы, что может быть реализовано в виде объединенной межведомственной дирекции, состоящей из уполномоченных представителей всех заинтересованных министерств и ведомств (Рисунок 1).

5. Могут существовать различные уровни пользователей, следовательно, необходимо **категорирование информации по уровню доступа** к ней. Отчасти решение этой проблемы будет представлено в соответствующем Положении о государственной информационной системе. Также необходима разработка порядка предоставления доступа пользователям к федеральной информационной системе, который будет устанавливать правила, процедуры и условия организации доступа пользователей к информационным ресурсам.

Разрабатываемый порядок должен определять:

- перечень ресурсов и сервисов федеральной информационной системы “Радиационная безопасность населения Российской Федерации”;
- категории пользователей;
- состав должностных лиц, принимающих решение о предоставлении пользователям доступа к ресурсам и сервисам;
- варианты подключений к федеральной информационной системе;
- документацию, определяющую перечень и параметры доступа к федеральной информационной системе, формы документов для организации предоставления, изменения и прекращения доступа к ресурсам и сервисам системы;
- правила и порядок оформления документов для организации предоставления, изменения и прекращения доступа к государственной информационной системе.

В связи с категорированием пользователей системы возникает вопрос о правовой защите информации и ее порядке.

Одной из основных задач повышения эффективности использования информационных технологий, на решение которых направлена государственная политика в сфере использования информационных технологий, согласно [4] является распространение практики предоставления гражданам и организациям доступа к открытой информации о деятельности федеральных органов государственной власти, к соответствующим государственным информационным ресурсам, в том числе через сеть Интернет. Учитывая сказанное, для аккумулирования и наиболее удобного представления информации по проблемам загрязненных территорий представляется целесообразным создание интернет-портала «Радиационная безопасность населения Российской Федерации».

Обобщая вышесказанное, можно резюмировать, что для создания государственной информационной системы «Радиационная безопасность населения Российской Федерации» необходимо постепенно, последовательно шаг за шагом:

- сформировать полный перечень ведомственных (отраслевых) информационных систем (баз данных) по проблемам преодоления последствий радиационных аварий и обеспечению радиационной безопасности;
- разработать:
 - 1) концепцию государственной информационной системы “Радиационная безопасность населения Российской Федерации”;
 - 2) стандарт электронного хранения сведений по проблемам последствий радиационных аварий и катастроф;
 - 3) стандарт электронного межведомственного обмена сведениями по проблемам последствий радиационных аварий и катастроф;
 - 4) регламент по обеспечению защиты и прав доступа к сведениям по проблемам последствий радиационных аварий и катастроф;
 - 5) требования к компонентам распределенной межведомственной (межотраслевой) базы данных (сведений) по проблемам последствий радиационных аварий и катастроф;

б) форму государственного статистического наблюдения за состоянием государственной информационной системы;

7) интернет-портал «Радиационная безопасность населения Российской Федерации».

Ожидаемые результаты:

- обеспечение условий для качественного и эффективного информационного обеспечения граждан, подвергшихся воздействию радиации, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений в зонах радиоактивного загрязнения, зонах влияния радиационно-опасных объектов;

- информационная поддержка проектов и программ, реализуемых в зонах радиоактивного загрязнения;

- совершенствование системы привлечения инвестиций и механизма стимулирования работ в зонах радиоактивного загрязнения.

Необходимо отметить, что информационные ресурсы – это общенациональное достояние, определяющее уровень развития страны и ее место в мировом информационном сообществе. Широкое применение информационных технологий в сфере государственного управления позволяет повысить эффективность межведомственного взаимодействия [4], что необходимо для сохранения сведений по проблемам радиационной безопасности населения и поддержания информационного ресурса в актуальном состоянии.

Литература:

1. Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (с изм. на 23 июля 2008 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1991 г. № 21.- Ст. 699.

2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006- № 31 (часть I). - Ст. 3448.

3. Федеральный закон от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (с изменениями от 22 августа 2004 г., 23 июля 2008 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - №. 3. - Ст. 141.

4. Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р (с изм. на 21 ноября 2006 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 40. - Ст. 3981.

