

УДК 02.17(1/9) 5

Регион: экономика и социология, 2022, № 3 (115), с. 262–284

О.П. Бурматова

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ДОСТУПНОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ДЛЯ АНАЛИЗА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РЕГИОНЕ

Доступность, транспарентность и качество экологической информации во многом определяют и качество принимаемых решений в экологической сфере, в том числе решений, связанных с недопущением негативного влияния загрязнения окружающей среды на здоровье людей. Поэтому экологические данные в основном должны находиться в открытом информационном пространстве. В предлагаемой работе на основе анализа современного состояния экологической информации с позиций ее доступности и транспарентности выявлены важнейшие проблемы, касающиеся обеспечения региональных исследований данными по охране окружающей среды. Выполнен анализ основных причин, обуславливающих сложности существующей ситуации с обеспечением информацией о состоянии окружающей среды вообще и обеспечением ею прикладных региональных исследований в частности. Дана оценка современного законодательного обеспечения экологической информацией и показано, что принятый в марте 2021 г. Закон № 39-ФЗ, регулирующий отношения, связанные с предоставлением гражданам и организациям информации о состоянии окружающей среды, не оправдал ожиданий и, по оценкам экспертов, не приведет к заметному улучшению ситуации. Отмечены его слабые стороны и выделены направления, требующие дальнейшей проработки и совершенствования.

Ключевые слова: экологическая информация; экологический мониторинг; оптимизационные территориальные модели; наилучшие доступные технологии; природоохранная деятельность

Для цитирования: Бурматова О.П. Экологическая информация: проблемы доступности и транспарентности для анализа экологической ситуации в регионе // Регион: экономика и социология. – 2022. – № 3 (115). – С. 262–284. DOI: 10.15372/REG20220311.

ВВЕДЕНИЕ

Современное российское экологическое законодательство в области обеспечения комплексных аналитических исследований информацией по охране окружающей среды пока далеко от совершенства. До недавнего времени в нем практически отсутствовали нормы правового регулирования отношений, связанных с предоставлением и использованием экологической информации, а сам термин «экологическая информация» употреблялся весьма произвольно. Первый шаг в законодательной проработке проблем, связанных с обеспечением доступности экологической информации, был сделан в 2021 г. в результате принятия поправок к закону «Об охране окружающей среды»¹. Ожидалось, что данный закон будет способствовать прежде всего существенному расширению перечня доступной экологической информации, определит порядок доступа к ней, обеспечит гарантии ее достоверности и открытости. Однако проявленная в ходе подготовки соответствующего законопроекта поспешность и формальность его принятия привели к тому, что многие предложения, выдвинутые при обсуждении законопроекта, были проигнорированы. В результате ряд важных целей, которые должны были быть реализованы посредством закона, во многом не были достигнуты. Это касается, в частности, состава экологической информации, которая представлена в законе далеко не в полном виде. Так, она не включает сведения о лесах и объектах животного мира, данные о воздействии прогнозируемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сведения о планируемых природоохранных мероприятиях и др.

¹ См.: *Федеральный закон от 09.03.2021 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»*. – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/46497>.

Кроме того, по мнению директора WWF России Д.Ю. Горшкова, закон в принятом виде не обеспечивает выполнение требований об отнесении информации об охране и состоянии окружающей среды к общедоступной информации, которая должна подлежать обязательному размещению государственными органами и органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в форме открытых данных, а также «не улучшает ситуацию в деле участия общественности в экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений»².

Цель настоящей статьи – анализ современного состояния экологической информации в России с позиций ее доступности и транспарентности и выявление важнейших проблем, связанных с обеспечением региональных исследований сведениями по охране окружающей среды. Достижение поставленной цели потребовало, во-первых, оценить уровень существующего законодательного обеспечения экологической информацией, выявить его слабые стороны и выделить направления его дальнейшей проработки и совершенствования. Во-вторых, выявлены и проанализированы основные трудности с обеспечением информацией о состоянии окружающей среды региональных исследований. Научная новизна данного исследования состоит в попытке системно проанализировать основные причины, обуславливающие проблемы с обеспечением экологической информацией вообще и обеспечением ею прикладных исследований в частности.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ

Согласно Конституции Российской Федерации³ граждане страны имеют право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), информация о состоянии которой, соответственно, должна быть достовер-

² WWF: новый законопроект об экологической информации требует доработки. – URL: <https://wwf.ru/resources/news/Regulirovanie/wwf-novyy-zakonoproekt-ob-ekologicheskoy-informatsii-trebuets-dorabotki/>.

³ См.: Конституция Российской Федерации. – URL: <https://base.garant.ru/10103000/>.

ной и находиться в свободном доступе. Также ущерб, наносимый экологическими правонарушениями здоровью людей или имуществу, подлежит обязательному возмещению. Тем не менее длительное время доступ к информации экологического характера был осложнен тем, что законодательство РФ не регулировалось государственными и муниципальными органами в части ее состава, а также правил размещения и обновления. Поэтому нередко экологическая информация размещалась в сети Интернет несвоевременно или предоставлялась по отдельным запросам.

Принятый в марте 2021 г. Закон № 39-ФЗ⁴ дополнил Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и ряд других законодательных актов положениями об экологической информации. Закон определяет, что «информацией о состоянии окружающей среды (экологической информацией) признаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления об окружающей среде, в том числе о ретроспективном, текущем и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении, происходящих в ней процессах и явлениях, а также о воздействии на окружающую среду осуществляемой и планируемой хозяйственной и иной деятельности, о проводимых и планируемых мероприятиях в области охраны окружающей среды» (ст. 4.3).

Законом установлено, что доступ к экологической информации не может быть ограничен, за исключением информации, отнесенной законодательством РФ к государственной тайне. Другими словами, закон, с одной стороны, требует полной открытости, а с другой стороны, допускает, что экологическая информация может относиться к государственной тайне. Таким образом, в закон заложена неопределенность, которая может создавать конфликт между нормами, принадлежащими к различным отраслям права. Это «допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и может приводить к необоснованному ограничению прав физических и юри-

⁴ См.: *Федеральный закон от 09.03.2021 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».*

дических лиц на своевременный доступ к экологической информации и, как следствие, к нарушению прав таких лиц на участие в принятии решений, касающихся права на жизнь в благоприятной окружающей среде»⁵.

К экологической информации отнесены следующие сведения: «1) о состоянии и загрязнении окружающей среды, включая состояние и загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных вод водных объектов, почв; 2) о радиационной обстановке; 3) о стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или о массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ; 4) об обращении с отходами производства и потребления; 5) о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду» (гл. I, ст. 4.3)⁶.

Очевидно, что данный перечень далеко не исчерпывает всей экологической информации. Как уже отмечено выше, он не включает сведения о лесах и объектах животного мира, информацию о воздействии на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности и т.д. Отсутствие такого рода сведений в форме открытых данных значительно уменьшает возможный вклад разработанного закона в достижение целей по улучшению доступа общественности к экологической информации, по вовлечению общественности в процесс принятия решений, а также по предоставлению общественности возможности своевременно выражать свою обеспокоенность возникающими экологическими проблемами⁷.

Для сравнения приведем определение экологической информации, данное в Орхусской конвенции Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам,

⁵ См.: *WWF*: новый законопроект об экологической информации требует доработки.

⁶ См.: *Федеральный закон* от 09.03.2021 г. № 39-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации.

⁷ См.: *WWF*: новый законопроект об экологической информации требует доработки.

касающимся окружающей среды»⁸. В соответствии с п. 3 ст. 2 Конвенции «экологическая информация означает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или любой иной материальной форме о: а) 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 взаимодействие между этими элементами; б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые выше в подпункте (а), и анализ затрат и результатов и другой экономический анализ и допущения, использованные при принятии решений по вопросам, касающимся окружающей среды; с) 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, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте (б)»⁹.

Приведенное определение иллюстрирует, какой мощный пласт экологической информации оказался не охваченным принятым Законом от 09.03.2021 г. № 39-ФЗ. Орхусская конвенция вступила в силу 30 октября 2001 г. Однако Российская Федерация ее не подписала¹⁰, «поэтому данное определение может иметь для нашей страны лишь теоретическое и ориентировочное значение» [5, с. 24].

⁸ См.: *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. – URL: <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> . На русском языке см.: [5, с. 23–24].

⁹ Там же.

¹⁰ На наш взгляд, неподписание Россией Орхусской конвенции объясняется нежеланием иметь обязанность осуществлять сбор экологической информации, обеспечивать ее публичность и нести ответственность за ее качество, к чему Россия была не готова.

Закон с поправками, касающимися экологической информации, также устанавливает требования ее обязательного размещения на официальных сайтах органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети Интернет или с помощью государственных и муниципальных информационных систем в форме открытых данных.

Важно отметить, что для реализации положений Закона № 39-ФЗ потребуется принятие специального постановления Правительства РФ по установлению правил размещения и обновления экологической информации. При этом руководству тех производственных и иных объектов, функционирование которых негативно отражается на состоянии окружающей среды, придется учитывать, что доступность экологической информации широкому кругу лиц может повысить вероятность выявления контролирующими органами нарушений природоохранного законодательства, допущенных соответствующими производственными объектами, и повлечь предъявление претензий и наложение санкций, связанных с такими нарушениями.

По общим оценкам специалистов, «принятые нормы об экологической информации носят в основном декларативный характер и вряд ли сами по себе смогут принципиально улучшить ее доступность. Кроме того, перечень данных, которые должны публиковаться в обязательном порядке, представляет собой лишь часть сведений, составляющих экологическую информацию»¹¹.

Резюмируя сказанное, можно предположить, что в ближайшем будущем следует ожидать возникновения потребности и необходимости в дальнейшей доработке принятого закона. В частности, остается неудовлетворенным требование к перечню экологической информации, который должен быть полным и четким. Закон должен также предусматривать четко установленный порядок предоставления такой информации, чего пока не наблюдается. Для реализации положений закона, как уже говорилось выше, потребуется принятие постановления Правительства РФ, которое установит правила размещения и обновления экологической информации. Остается

¹¹ Принят закон об экологической информации. – URL: <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/%20alerts/prinyat-zakon-ob-ekologicheskoy-informatsii/>.

проблемой своевременность получения экологической информации (например, государственные доклады Минприроды РФ о состоянии окружающей среды публикуются с опозданием на полтора-два года). Принятый Закон № 39-ФЗ не решает и проблему качества экологической информации. По-прежнему осталась совершенно не затронутой проблема предоставления экологической информации промышленными предприятиями и установления их ответственности в случае уклонения от этого. Пока законом предусмотрено предоставление только той информации, которая имеется в наличии у государственных органов.

Принятый закон вряд ли будет способствовать и решению такой назревшей проблемы, как создание реального механизма по учету мнения граждан. В частности, доступ к проектной документации и материалам оценки воздействия на окружающую среду, а также к данным экологических экспертиз для предполагаемых объектов не улучшится. Общественные слушания по-прежнему будут носить рекомендательный характер, а проведение референдумов – дорогостоящая процедура, в которой компании и чиновники не заинтересованы. В результате участие населения в принятии решений остается благим пожеланием. Далее, в законе не предусмотрен механизм борьбы с предоставлением недостоверной информации, ее сокрытием и замалчиванием, а также ответственность за отказ в ее предоставлении, что, на наш взгляд, является большим минусом. Наконец, закон не увязывает состояние окружающей среды и здоровья людей.

СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ИНФОРМАЦИЕЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Опыт прикладных исследований с использованием территориальных экономико-математических моделей, разработанных в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН и отражающих требования охраны окружающей среды (включая модели оптимизации природоохранной деятельности в регионе, модели выбора варианта хозяйственных решений в регионе с учетом загрязнения окружающей среды и др.) [1, с. 145–331] в регионах типа

субъектов Федерации и ниже (относимых к локальным производственным системам), свидетельствует о том, что с позиций обеспечения постановки практических территориальных задач требуемой исходной информацией возникает по крайней мере две основные проблемы: потребность в довольно большом массиве разнообразных исходных данных и трудоемкость проведения расчетов. Состав исходной информации для территориальных моделей названного типа носит достаточно конкретный характер и охватывает широкий круг различных исходных данных, необходимых для корректной постановки практических задач. Сфокусируем внимание на проблемах доступности и состояния экологической информации.

Современное состояние информации по охране окружающей среды в России, ее доступность, открытость и прозрачность в целом оставляют желать лучшего. На наш взгляд, можно назвать ряд основных причин, обуславливающих сложности создавшейся ситуации с обеспеченностью экологической информацией вообще и обеспеченность ею прикладных исследований в частности. Соответственно, представляется возможным предложить следующую условную систематизацию как имеющихся причин неудовлетворительного состояния экологической информации, так и существующих проблем, решение которых невозможно без обеспечения качественной информацией по охране окружающей среды с учетом ее доступности и транспарентности.

Во-первых, в открытом доступе имеются лишь *агрегированные данные* мониторинга, содержащиеся в государственных и региональных докладах о состоянии окружающей среды Минприроды РФ (по стране в целом, федеральным округам и регионам – субъектам Федерации), а также в ежегодниках о загрязнении окружающей среды Росгидромета (по компонентам природной среды) и государственных докладах о состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения Роспотребнадзора. Почти все другие источники данных, прежде всего статсборники Росстата и его территориальных организаций, либо сами являются источниками экологической информации для вышеназванных структур, либо выступают реципиентами соответствующих данных.

Кроме того, в государственных докладах не приводится информация по отдельным объектам-загрязнителям, а также данные «о качестве окружающей среды в небольших населенных пунктах, расположенных вблизи ГОКов, небольших аэродромов, крупных свалок и других источников загрязнения» [9, с. 100]. Экологическая информация, содержащаяся в разработках научно-исследовательских и проектных организаций (проектная документация с технико-экономическими обоснованиями), практически недоступна.

Во-вторых, имеются проблемы с получением сведений, охватывающих *технические и технологические характеристики* различных производственных и иных объектов, отражающих их воздействие на окружающую среду. Наиболее доступная информация по воздействию технологий производства на окружающую природную среду в той или иной мере содержится в информационно-технических справочниках по наилучшим доступным технологиям (НДТ)¹², которые возможно использовать в качестве ориентира для достижения экологической безопасности функционирования производства¹³. Однако к содержащейся в этих справочниках информации тоже имеются претензии.

Переход на принцип НДТ¹⁴ был взят на вооружение в российских условиях в качестве подхода, позволяющего осуществлять интеграцию промышленной (и в целом экономической) и экологической по-

¹² См.: Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2014 № 2178-р «О поэтапном графике создания в 2015–2017 гг. отраслевых справочников наилучших доступных технологий» (с изменениями и дополнениями на 7 июля 2016 года). – URL: <https://base.garant.ru/70785648/>.

¹³ В настоящее время в РФ разработано 39 отраслевых и 12 межотраслевых справочников, в том числе справочники по обеспечению энергоэффективности ИТС 48-2017. К 2025 г. появятся справочники и технологические показатели нового поколения – более точные и жесткие.

¹⁴ НДТ трактуется следующим образом: *наилучшая* (технология) – это технология, в максимальной мере обеспечивающая охрану окружающей среды и сбережение ресурсов (сырье, вода, энергия); *доступная* (технология) – это экономически целесообразная и неуникальная технология, уже реализованная хотя бы на двух предприятиях отрасли; *технология* – это не только технология производства, но и различные технические и нетехнические методы (экологический менеджмент, управленческие решения и др.).

литик с целью повышения конкурентоспособности продукции отечественной промышленности, повышения инвестиционной привлекательности бизнеса при одновременном снижении уровня негативного воздействия на окружающую среду. Посредством внедрения принципа НДТ предполагается активизация деятельности предприятий в части модернизации и реконструкции производства, а также стимулирование импортозамещения.

В России подготовка справочников по НДТ началась с аутентичного перевода справочников, предназначенных для стран Европейского союза. Адаптация к техническим и технологическим требованиям ЕС для российских предприятий, на наш взгляд, может представлять сложную проблему, поскольку означает ориентацию на наилучшие европейские технологии. Но насколько они подходят для РФ в качестве технологических ориентиров? Насколько Россия способна обеспечить себя наилучшими доступными технологиями собственного производства, без чего весь замысел с НДТ в конце концов обречен на провал?

Имеются и другие сложности, связанные с использованием справочников по НДТ. В частности, проведенное Интерфакс-ЭРА анкетирование предприятий показало «крайне низкий уровень осведомленности о справочниках НДТ в бизнес-среде и указало на неудобство общего формата справочников для их применения и, соответственно, неумение применять их даже на уровне одного предприятия»¹⁵. Еще одна серьезная проблема обусловлена тем, что «технологические показатели, соответствующие НДТ, даже в рамках одной отрасли могут существенно различаться в зависимости от видов продукции, стадий ее преобразования и методов получения, типов технологической установки»¹⁶. Например, в таких отраслях, как энергетика, черная и цветная металлургия, распределение предприятий по технологической эффективности очень неравномерно: наблюдается несколько

¹⁵ Гашио Е., Киселик А., Мартынов А. Энергоэкологическая модернизация промышленности РФ: оценка готовности предприятий к использованию критериев НДТ. – URL: <http://www.energoatlas.ru/2019/04/01/perekhod-na-ndt-ocenka-gotovnosti-predpriyatij/>.

¹⁶ Там же.

лидеров на всю отрасль, а у остальных показатели ниже среднеотраслевого.

Принцип НДТ на первом этапе внедрения охватывает список из 300 объектов-загрязнителей («список 300»), относящихся к I категории¹⁷. В данном списке преобладают ресурсодобывающие и энергетические предприятия, объекты ТЭК, ЦБК, предприятия химии и нефтехимии, металлургии, стройиндустрии, пищевой промышленности и животноводства. Завершают этот список системы водоотведения (горводоканалы). Очевидно, что при такой постановке вопроса большая часть обрабатывающих предприятий выпадают из экологического регулирования.

В-третьих, в стране отсутствует *реестр эмиссий и переноса загрязняющих веществ по природным средам* (воздуху и воде), что заметно снижает возможности их учета при возникновении межрегиональных конфликтов экологического характера и, по существу, серьезно затрудняет установление регламентов (в том числе законодательных) по переносу загрязняющих веществ между соседними регионами, а также соблюдение требований по компенсации наносимого ущерба окружающей природной среде либо по осуществлению мероприятий, обеспечивающих его недопущение со стороны виновника загрязнения. Можно назвать, в частности, споры между администрацией Иркутской области и властями Красноярского края [4] по поводу переноса загрязняющих веществ по р. Ангаре из ее верховьев (от Иркутска и Шелехова до Братска), поступающих по течению в нижерасположенные населенные пункты вплоть до Нижнего Приангарья, где показатели фоновое загрязнения воды рядом вредных веществ, переносимых по Ангаре, находятся на пределе допустимого уровня или превышают его.

¹⁷ В целом выделены четыре категории объектов, по отношению к каждой из которых предусмотрены дифференцированные меры государственного регулирования. Объекты, относящиеся к I и II категориям, оказывают значительное и умеренное негативное воздействие на окружающую среду. К I категории отнесены 300 предприятий, доля которых в суммарных выбросах и сбросах загрязняющих веществ составляет в совокупности более 60%. Список этих предприятий утвержден приказом Минприроды РФ.

Аналогичные проблемы приобрели особую остроту и на других водных артериях страны – реках Волга, Енисей, Лена, Амур и др.

В-четвертых, информация о производственной деятельности и ее воздействии на окружающую природную среду доступна только на федеральном уровне и *только для 15 секторов* (данные Росстата). Другими словами, подобная информация представлена слишком обобщенно для использования на материалах небольших регионов и при рассмотрении конкретных объектов с конкретными характеристиками.

В-пятых, информация о *воздействии производственных объектов на окружающую среду* в значительной степени формируется на основе данных, подаваемых самими предприятиями, и в дальнейшем она, как правило, не проверяется. При этом данные об экологических последствиях технологической модернизации на предприятиях-загрязнителях и другие данные часто объявляются коммерческой тайной и не публикуются либо публикуются выборочно (хотя в соответствии с законодательством вопросы, касающиеся окружающей среды, не подпадают под коммерческую или государственную тайну). Нередки попытки замалчивания случившихся экологических аварий. Остается проблемой неопределенность информации, поступающей от крупных компаний, куда входят десятки и более предприятий, часть из которых могут вообще не попадать в отчетность по загрязнению окружающей среды.

В стране пока отсутствует текущий оперативный экологический мониторинг на предприятиях – источниках негативного воздействия на окружающую среду. Надеяться на его скорую организацию, к сожалению, не приходится (даже в свете внедрения принципа НДТ, требующего налаживания собственной системы оперативного экологического мониторинга на объектах-загрязнителях, по крайней мере на предприятиях I категории). Без создания оперативной системы экологического мониторинга невозможно иметь достоверную и транспарентную информацию о вкладе различных предприятий в загрязнение окружающей среды в конкретных регионах и прини-

мать соответствующие своевременные и адекватные управленческие решения.

В-шестых, до сих пор отсутствуют общепризнанные и удобные в использовании методики определения величины *экономического ущерба от загрязнения окружающей среды* и других нарушений ее состояния. В условиях отсутствия показателей ущерба от загрязнения, прежде всего атмосферного воздуха и водных объектов, невозможно сформировать механизм возмещения вреда, наносимого природной среде и человеку вредными выбросами и сбросами, поскольку нет экономической базы для обеспечения гарантий охраны окружающей природной среды как инструмента предупреждения возможного ущерба или компенсации в случае его нанесения. Отсюда во многом вытекает и сложившееся в стране заметное несоответствие между нормами ответственности за экологические правонарушения (установлены Кодексом об административных правонарушениях и являются слишком мягкими) и масштабами причиняемого окружающей среде и здоровью людей ущерба, который в результате не компенсируется и из года в год накапливается.

Следует заметить, что сегодня имеется определенный задел в области разработки методик расчета показателей экологического ущерба [2; 6–8]. Но эти методики зачастую требуют для оценки наносимого ущерба разнообразной и детальной информации [3], доступность которой может быть проблематичной.

В-седьмых, нередко официальные экологические данные в определенной степени *противоречивы и неоднозначны*, особенно в динамике, что затрудняет выявление причин и тенденций изменения различных показателей. Это объясняется, в частности, осуществляемыми время от времени изменениями тех или иных нормативов загрязнения (как правило, в сторону их смягчения и без обосновывающей аргументации), а также переходом контролирующих органов на новые методики для расчета концентраций загрязняющих веществ, которые формально улучшают ситуацию. Наконец, важно учитывать имеющиеся у предприятий возможности не только искажать экологическую информацию, но и не подавать ее в контролирующие орга-

ны совсем и отсутствие наказаний за это. Возможности контролирующих органов формировать банки данных по предприятиям также весьма ограничены и с точки зрения их технического оснащения, и с позиций частоты проверок. В целом, все перечисленные проблемы обусловлены, по существу, волевыми решениями тех или иных федеральных органов, направленными на формальное улучшение характеристик состояния окружающей среды, т.е. попытками представить реальную ситуацию лучше, чем она есть на самом деле.

В-восьмых, принятая в стране *система экологических стандартов* (нормативов качества окружающей среды) основана на показателях предельно допустимых концентраций (ПДК) загрязняющих веществ в атмосфере, воде и почве¹⁸. Поскольку такая система ориентирована на соблюдение санитарно-гигиенических требований по отношению к здоровью людей, то и вся система экологических стандартов нацелена на сохранение прежде всего здоровья населения.

Безусловно, сохранение здоровья людей – важнейший критерий оценки природоохранной деятельности. К тому же показатели ПДК достаточно универсальны и могут использоваться для различных территорий. Однако при этом они не учитывают целый ряд других важных аспектов оценки качества окружающей среды. Например, адаптационные свойства многих элементов природы (объектов флоры и фауны и среды их обитания) могут отличаться от устойчивости человеческого организма к загрязнению природной среды (у человека она, как правило, выше, чем у других природных систем).

Кроме того, считается (как правило, руководством объектов – источников загрязнения окружающей среды), что система нормативов, построенная на базе показателей ПДК, характеризуется завы-

¹⁸ См.: *Предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в воздухе рабочей зоны: Гигиенические нормативы. ГН 2.2.5.1313-03.* – М.: Рос. регистр потенциально опасных хим. и биол. веществ Минздрава России, 2003. – URL: <https://files.stroyinf.ru/Data2/1/4294814/4294814666.pdf>; *Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения: Приказ Федерального агентства по рыболовству 18 января 2010 г. № 20.* – URL: <https://base.garant.ru/2170984>.

шенными требованиями к качеству поступающих в окружающую природную среду отходов (газообразных, жидких и твердых)¹⁹. Следует согласиться с претензией к данной системе, состоящей в том, что она не всегда учитывает технические возможности достижения нормативных показателей (хотя такой учет и не является ее задачей). Однако кажущаяся труднодостижимость нормативов ПДК позволяет природоохранным органам ослаблять экологические требования к объектам-загрязнителям, что, в свою очередь, приводит к пренебрежению подобными требованиями со стороны хозяйствующих субъектов.

Другие претензии к показателям ПДК как критериям качества окружающей среды состоят в следующем:

- таких показателей огромное множество, что не только затрудняет работу по контролю за загрязнением, но и требует обособленного выбора ключевых показателей для контроля в каждом конкретном случае (например, утверждено около 2,5 тыс. ПДК для воздуха рабочей зоны²⁰ и более 1 тыс. – для воды водоемов²¹);
- отсутствует учет территориальной дифференциации экономических и природных условий региона;
- игнорируются совместное воздействие всех объектов-загрязнителей на окружающую среду в пределах той или иной территории и их экологическая совместимость.

С 2019 г. в России осуществляется переход на новую систему нормативов качества окружающей среды в рамках внедрения принципа НДТ.

¹⁹ ПДК отражают уровень загрязнения, безопасный для здоровья людей, и, следовательно, служат ориентирами, к которым следует стремиться. Свой системы ПДК имеют и многие развитые страны (государства ЕС, США, Канада, Япония и др.).

²⁰ См.: *Предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в воздухе рабочей зоны: Гигиенические нормативы*. ГН 2.2.5.1313-03.

²¹ См.: *Об утверждении нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения, в том числе нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водах водных объектов рыбохозяйственного значения*: Приказ Федерального агентства по рыболовству 18 января 2010 г. № 20.

В-девятых, пока не упорядочена информация по состоянию дел в сфере формирования *зеленой экономики и внедрения зеленых технологий*, включая климатическую повестку и глобальный энергопереход. Это большой и крайне важный пласт информации, необходимый для анализа долгосрочных перспектив экономического роста, структурных трансформаций экономики, инвестиционной и инновационной политики, вклада России и ее отдельных регионов в глобальное изменение климата²², темпов декарбонизации и снижения углеродоемкости экономики, сохранения биоразнообразия, разработки инструментов зеленого финансирования²³, создания новых экономических моделей, ориентированных на циклическую экономику и новые формы потребительского поведения и т.д.

Принятый в 2021 г. Федеральный закон «Об ограничении выбросов парниковых газов» (от 02.07.2021 № 296-ФЗ) не внес принципиальных изменений в сложившуюся ситуацию, поскольку предложенный в нем реестр сведений о выбросах не включает информацию о выбросах парниковых газов, образовавшихся в результате деятельности в интересах обороны страны и безопасности государства. С учетом высокой доли затрат на военно-промышленный комплекс (в процентах к ВВП) информативность реестра крайне сомнительна.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опыт практического приложения оптимизационных моделей природопользования при формировании конкретных ЛПС свидетельствует о наличии серьезных трудностей в реализации предложенных моделей, которые обусловлены в целом слабой информационной обеспеченностью природоохранных мероприятий и недостаточной транспарентностью соответствующих данных. В связи с этим можно отметить прежде всего следующие моменты:

²² См.: Михаил Юлкин: «Экономика трубы» ведет в никуда. – URL: <https://climate.greenpeace.ru/mihail-yulkin-economika-trubi-vedet/>.

²³ См.: Место России на рынке «зеленого» финансирования. – URL: <https://roscongress.org/materials/mesto-rossii-na-rynke-zelenogo-finansirovaniya/>.

1) неудовлетворительную статистику по охране окружающей природной среды, отсутствие информации по важнейшим природоохранным объектам, включая намечаемые, и возможным экологическим последствиям различных технических решений;

2) слабую проработку на стадии проектных и предплановых исследований вопросов экологической безопасности прогнозируемых объектов;

3) недостаточно представительную систему используемых в нашей стране экологических стандартов, в которых не находят отражения комплексное действие различных вредных веществ, региональные природные особенности, допустимые нагрузки на различные экосистемы и т.д.;

4) несовершенство (а то и отсутствие) знаний о характере взаимодействия различных веществ, одновременно присутствующих в воде, воздухе, почве, тогда как необходим учет явлений антагонизма, аддитивности, синергизма и триггерных эффектов в природе;

5) недостаточные знания о временных лагах между поступлением загрязнений в окружающую среду и проявлением их воздействия (по мере накопления), в том числе на здоровье людей;

6) слабую проработку новых технических решений в области природоохранных технологий, что сопровождается отсутствием прогнозов выбросов и сбросов по тем или иным объектам и территориям их возможного размещения и т.д.;

7) труднодоступность экологической информации на уровне конкретных производственных объектов на конкретных территориях с учетом их модернизации и перспектив развития.

Кроме того, поскольку информация собирается на разных территориальных уровнях и разных уровнях власти, затруднительно сформировать представление о единой экологической картине в стране.

Прогнозирование экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях слабой информационной обеспеченности не исключает возможность разного рода погрешностей и ошибок, приводящих к искаженному представлению о той экологической ситуации, которая может сложиться в данном месте под влиянием тех или иных решений. Недостаток и несовершенство информации делают

реальной и проблему экологического риска. В результате такого положения при подготовке данных экологического характера для решения практических задач возможна как определенная недооценка, так и переоценка негативных последствий воздействия рассматриваемых производств на окружающую природную среду. Все это в конечном счете может приводить к снижению надежности получаемых решений.

Преодоление названных трудностей практического приложения территориальных моделей природопользования, связанных с проблемами информационной обеспеченности природоохранных мероприятий, имеет большое значение для усиления проработки экологической части региональных исследований и повышения их качества в контексте принятия управленческих решений. Для повышения доступности и улучшения качества экологической информации, на наш взгляд, требуется реализация следующих первоочередных мер:

- создание новых информационных систем, которые бы не только охватывали базы первичных исходных данных по объектам-загрязнителям, но и содержали аналитические обобщения причин изменения экологической ситуации в регионах, а также предлагали инструменты сравнения производственных объектов-загрязнителей (включая экологические рейтинги, отраслевой бенчмаркинг и др.);
- разработка системы индикаторов, которые позволяли бы осуществлять взаимосвязь и обеспечивать сбалансированность экономических, социальных и экологических целей устойчивого развития [9].

В мире набирает популярность подход к управлению по нефинансовым индикаторам эффективности при принятии решений об инвестициях (ESG-подход)²⁴, включая экологические, социальные и управленческие критерии эффективности²⁵. В этот набор обязательно входит технологическая эффективность, от достижения кото-

²⁴ См.: *ESG-принципы*: что это такое и зачем компаниям их соблюдать. – URL: <https://trends.rbc.ru/trends/green/614b224f9a7947699655a435>.

²⁵ По оценкам, до 50% стоимости компании зависит от нефинансовых показателей.

рой во многом зависит и экологическая составляющая. ESG-подход позволяет повысить прозрачность эколого-экономической отчетности предприятий, показать их влияние на окружающую среду и эффективность проводимой экологической политики. При этом ESG-подход основан на добровольном участии компаний, прозрачности информации и ответственности.

Особого внимания требует формирование экологической информации, отражающей состояние лесов, включая показатели эффективности охраны лесов от пожаров, темпов лесовосстановления и лесоразведения, сохранения ценных лесов. Наконец, в едином русле с формированием региональных баз данных лежит повышенное внимание к проблемам развития экологического туризма, формирования экологической культуры населения, развития системы экологического образования и просвещения.

Обеспечение большей открытости экологической информации необходимо и для учета факторов экологического и климатического следа. Без этого решение целого ряда экономических и экологических проблем, включая развитие зеленой экономики и предотвращение климатического кризиса, остается проблематичным.

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект
«Региональное и муниципальное стратегическое планирование
и управление в контексте модернизации государственной региональной
политики и развития цифровой экономики» № 121040100283-2*

Список источников

1. Бурматова О.П. Методология и инструментарий анализа эколого-экономических аспектов регионального развития / Под ред. А.С. Новосёлова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2021. – 442 с.
2. Временная методика определения предотвращенного экологического ущерба (утв. Госкомэкологией РФ 09.03.1999). – М.: Госкомэкология РФ, 1999. – URL: <http://aqua-group.ru/normdocs/1406> (дата обращения: 11.01.2022).
3. Климатические характеристики условий распространения примесей в атмосфере: Справ. пособие / Под ред. Э.Ю. Безуглой и М.Е. Берлянда. – Л.: Гидрометеоиздат, 1983. – 328 с.
4. Корытный Л.М. Эхо эколого-экономических скандалов. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2011. – 327 с.

5. Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации: правовые аспекты. – Брянск, 2004. – URL: <https://www.ifar.ru/library/book121.pdf> (дата обращения: 17.01.2022).

6. Методика определения предотвращенного экологического ущерба. – М.: Госкомэкология, 1999. – 72 с.

7. Методика оценки вероятностного ущерба от вредного воздействия вод и оценки эффективности осуществления превентивных водохозяйственных мероприятий. – М.: ВИЭМС, 2005. – 152 с.

8. Методика расчета концентраций в атмосферном воздухе вредных веществ, содержащихся в выбросах предприятий / ГГО им. А.И. Воейкова Госкомгидромета (ОНД-86). – Л.: Гидрометеиздат, 1987. – 93 с.

9. Экологические приоритеты для России: Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации. – М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2017. – 292 с.

Информация об авторе

Бурматова Ольга Петровна (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17). E-mail: burmatova@ngs.ru.

DOI: 10.15372/REG20220311

Region: Economics and Sociology, 2022, No.3 (115), p. 262–284

O.P. Burmatova

ENVIRONMENTAL INFORMATION: ITS AVAILABILITY AND TRANSPARENCY FOR ANALYZING REGIONAL ENVIRONMENT

The availability, transparency, and quality of environmental information largely determine the quality of decisions made in the environmental sector, including those related to preventing the negative impact of environmental pollution on human health. Therefore, environmental data should be mainly

kept in an open information space. This article examines the current state of environmental information from the standpoint of its availability and transparency and then identifies the critical problems in providing regional studies with data on environmental protection. We analyze why and to what extent it is difficult to provide information on the state of the environment in general and applied regional studies in particular. With an assessment of current legislative provision of environmental information, it is shown that the Law No. 39-FZ adopted in March 2021, which regulates the relations on providing citizens and organizations with environmental information, did not live up to expectations and, according to experts, will not lead to a noticeable improvement in the situation. Its weaknesses are noted and areas requiring further elaboration and refinement are highlighted.

Keywords: environmental information; environmental monitoring; optimization territorial models; best available technologies; environmental protection

For citation: *Burmatova, O.P. (2022). Ekologicheskaya informatsiya: problemy dostupnosti i transparentnosti dlya analiza ekologicheskoy situatsii v regione [Environmental information: its availability and transparency for analyzing regional environment]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 3 (115), 262–284. DOI: 10.15372/REG20220311.*

This research was carried out with the plan of research work of IEIE SB RAS, project “Regional and municipal strategic planning and management regarding public regional policy modernization as well as digital economy development”, No. 121040100283-2

References

1. *Burmatova, O.P. & A.S. Novoselov (Ed.). (2021). Metodologiya i instrumentariy analiza ekologo-ekonomicheskikh aspektov regionalnogo razvitiya [Methodology and Tools for the Analysis of Ecological and Economic Aspects of Regional Development]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS Publ., 442.*
2. *Vremennaya metodika opredeleniya predotvrashchennogo ekologicheskogo ushcherba (utv. Goskomekologiyey RF 09.03.1999) [Temporary Method of Determining the Prevented Environmental Damage (approved by Goskomekologiya RF, 03.09.1999)]. (1999). Moscow, State Committee on Environmental Protection of the Russian Federation. Available at: <http://aquadgroup.ru/normdocs/1406> (date of access: 11.01.2022).*

3. *Bezuglaya, E.Yu. & M.E. Berlyand* (Eds.). (1983). Klimaticheskie kharakteristiki usloviy rasprostraneniya primesey v atmosfere. Spravochnoe posobie [Climate Characteristics of Species Spreading Conditions in the Atmosphere]. Leningrad, Gidrometeoizdat Publ., 328.
4. *Korytny, L.M.* (2011). Ekho ekologo-ekonomicheskikh skandalov [Echo of Environmental and Economic Scandals]. Novosibirsk, SB RAS Publ., 327.
5. *Kutuzov, V.I. & A.A. Popov.* (2004). Dostup k ekologicheskoy informatsii: pravovye aspekty [Access to Environmental Information: Legal Aspects]. Bryansk, 194. Available at: <https://www.ifap.ru/library/book121.pdf> (date of access: 17.01.2022).
6. *Metodika* opredeleniya predotvrashchennogo ekologicheskogo ushcherba [Method of Determining the Prevented Environmental Damage]. (1999). Moscow, State Committee on Environmental Protection of the Russian Federation, 72.
7. *Metodika* otsenki veroyatnostnogo ushcherba ot vrednogo vozdeystviya vod i otsenki effektivnosti osushchestvleniya preventivnykh vodokhozyaystvennykh meropriyatiy [Methodology for Assessing Probabilistic Damage from the Harmful Effects of Water and Assessing the Effectiveness of Preventive Water Management Measures]. (2005). Moscow, VIEMS Federal State Unitary Enterprise, 152.
8. *Metodika* rascheta kontsentratsiy v atmosfernom vozdukh e vrednykh veshchestv, soderzhashchikh v vybrosakh predpriyatiy [Method of Calculating Concentrations in the Atmospheric Air of Hazardous Substances Contained in Enterprise Emissions]. (1987). The Voeikov Main Geophysical Observatory at Goskomgidromet (OND-86). Leningrad, Gidrometeoizdat Publ., 93.
9. *Ekologicheskie priority dlya Rossii: Doklad o chelovecheskom razvitiy v Rossiyskoy Federatsii* [Russian Federation Human Development Report 2017: Environmental Priorities for Russia]. (2017). Moscow, Analytical Center for the Government of the Russian Federation, 292.

Information about the author

Burmatova, Olga Petrovna (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Docent, Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia). E-mail: burmatova@ngs.ru.

Поступила в редколлегию 12.02.2022.

После доработки 04.04.2022.

Принята к публикации 11.04.2022.

© Бурматова О.П., 2022