

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Пермский государственный национальный исследовательский университет»

На правах рукописи

Турцева Кристина Павловна

**КАЧЕСТВО РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ МНОГОУРОВНЕВОГО
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Специальность: 5.5.2 – Политические институты, процессы, технологии

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Научный руководитель:
к. полит. наук, доцент,
К.А. Сулимов

Пермь – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические подходы к концептуализации понятий «многоуровневое экологическое управление» и «качество экологической политики»	30
1.1. Теоретические подходы к концептуализации понятия «многоуровневое экологическое управление»	30
1.2. Подходы к пониманию феномена «качество экологической политики» и его оценке.....	43
1.3. Методический инструментарий для проведения оценки качества экологической политики регионов России.....	57
Глава 2. Система многоуровневого экологического управления в России	67
2.1. Организация многоуровневого управления охраной окружающей среды.	67
2.2. Направления, формы сотрудничества и институты взаимодействия субъектов региональной экологической политики и стейкхолдеров в рамках системы многоуровневого экологического управления	88
Глава 3. Качество региональной экологической политики в России	139
3.1. Векторы разработки региональной экологической политики в России в контексте анализа многоуровневого экологического управления	139
3.2. Оценка качества экологической политики регионов России.....	151
Заключение	182
Список литературы:	186

Введение

Актуальность исследования. В связи с растущим числом многомасштабных экологических проблем в настоящее время экологическая политика требует вовлечения всех заинтересованных государственных и негосударственных субъектов, оказывающих влияние на окружающую среду на разных уровнях власти¹. Система многоуровневого экологического управления вовлекает множество действующих лиц, использующих различные средства воздействия на изменения, а также сложный характер конкурирующих приоритетов в разных масштабах, которые создают противоречивые требования в области охраны окружающей среды, что делает проблематичным согласование различных интересов заинтересованных сторон. Тем не менее исследователями признается, что локализованное управление, особенно при активном участии негосударственных акторов, с большей вероятностью приведет к экологически рациональным результатам, чем управление в более высоких пространственных масштабах².

Анализ многоуровневого экологического управления в Российской Федерации позволит выявить вызовы в существующем управлении природопользованием, качество и широту взаимодействия между различными уровнями власти и негосударственными акторами.

В России процесс становления системы многоуровневого управления носит противоречивый характер. С одной стороны, с нормативной точки зрения центральная власть современного государства больше не является монополистом в

¹ Lemos M.C., Agrawal A. Environmental Governance // Annual Review of Environment and Resources. 2006. No. 31. P. 297–325.

² Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Canto Classics). Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

Ostrom E. Understanding institutional diversity. Princeton NJ: Princeton University Press. 2005.

Steele J Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach. Oxford Journal of Legal Studies. 2008. Vol. 21. DOI:10.1093/ojls/21.3.415.

Pellizzoni L. Responsibility and Environmental Governance // Environmental Politics. 2004. Vol. 13. No. 3. P. 541-565.

Yearley S., Cinderby S., Forrester J., Bailey P., Rosen P. Participatory Modelling and the Local Governance of the Politics of UK Air Pollution: A Three-City Case Study // Environmental Values. 2003. Vol. 12. P.247-262.

Dong, L.; Wang, Z.; Zhou, Y. Public Participation and the Effect of Environmental Governance in China: A Systematic Review and Meta-Analysis // Sustainability. 2023. Vol 15. No. 5. DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>.

принятии политико-управленческих решений. Власть правительства все больше формируется и распределяется между субъектами, действующими на нескольких уровнях. Происходит процесс реконфигурации отношений и способов взаимодействия между различными уровнями управления. Выстраивание взаимодействия государства и субъектов РФ уже в 90-е годы происходило в зависимости от позиционирования во власти местной политической элиты, также требований, адресуемых на федеральный уровень государственной власти⁴. В настоящее время данные практики взаимодействия сохраняются. Кроме того, согласно принципал-агентской теории, которая широко применяется при анализе отношений между различными уровнями публичной власти⁵, федеральный центр, выступая в качестве принципала, обладает неполной информацией относительно интересов и деятельности регионов как агентов, что, с одной стороны, ставит проблему обеспечения их добросовестности и подконтрольности, с другой, дает регионам пространство для маневра. Вместе с тем, сильная градация степени влияния различных групп интересов порождает протекционизм, который приводит к тому, что государство, находясь под жестким прессом, берет под защиту интересы небольшой категории граждан⁶, что открывает возможности для давления организованных групп интересов на политическое управление.

С другой стороны, российские условия сопровождаются высокой степенью централизации политики⁷. Кроме того, в литературе выделяются проблемы,

³ Bache I., Flinder M. Multi-Level Governance and the Study of the British State // Public Policy and Administration. 2004. Vol. 19. No 1. P.31–51.

⁴ Полякова Ю. С. Типология и прогнозирование моделей взаимоотношений на уровне «федеральный центр–региональная политическая элита» // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2008. № 2. С.60–68.

⁵ Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. (2012) Агенты и принципалы: чего ожидать после «вертикали власти»? // Неприкосновенный запас. № 4 // URL: https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyy_zapas/84_nz_4_2012/article/18905/ (дата обращения 17.05.2024)

Стародубцев А.В. (2018) Условия успешного управления в современной России: субнациональный уровень // Политика. № 4 (91). С. 70–89. DOI: 10.30570/2078-5089-2018-91-4-70-89.

Туровский Р.Ф. Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью // Социально-экономические явления и процессы. 2013. №12 (058). С.159-167.

Цумарова Е.Ю., Тарасенко А.В. модели исполнения федеральной политики в сфере благоустройства в России: факторы вариативности // Мир России. Социология. Этнология. 2023. №2. С. 120-140.

⁶ Гоптарева И.Б. Некоторые проблемы многоуровневого управления в России: политико-правовой аспект // Современное право, 2007, № 1. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/> (дата обращения: 22.05.2023)

⁷ Безруков А.В. Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений // Антиномии. 2012. № 12. С. 467–475.

Бусыгина И.М. Политическая регионалистика. Москва: РОССПЭН. 2006.

связанные со слабым уровнем доверия и коммуникаций между представителями региональных властей и корпорациями, нечетким пониманием приоритетов федеральной повестки в регионах отдельными группами стейкхолдеров, ограниченностью региональных властей в способах стимулирования развития сильных кластеров в регионе⁸. На наш взгляд, данные проблемы также актуальны и для экологической сферы.

Безусловно, концепция многоуровневого управления, характерная и применяемая для анализа Европейского союза, не может быть распространена в чистом виде на другие случаи, однако, на наш взгляд, сама многоуровневость политики присутствует и вне данного наднационального образования и может применяться для анализа российских условий.

Несмотря на наличие централизации, многоуровневое управление в России проявляется, во-первых, в том, что существуют разные уровни публичной власти, каждый из которых обладает ресурсами и полномочиями для ее реализации в определенном масштабе, регионы имеют некоторую степень автономии в принятии решений на уровне субъектов РФ и могут участвовать в принятии решений общегосударственного значения (одна из возможностей межуровневого взаимодействия). Во-вторых, субъекты РФ имеют право заключать межрегиональные соглашения, а также привлекать негосударственных акторов к реализации государственных программ и проектов в целях их более успешного осуществления. В-третьих, действующая система совещательно-консультативных институтов предполагает сотрудничество широкого круга государственных и негосударственных акторов на всех уровнях публичного управления и разработки соответствующих рекомендаций для органов власти.

Несмотря на наличие указанных выше признаков, система многоуровневого управления продолжает настраиваться и ее эффективное функционирование зависит от способности каждого ее субъекта обеспечивать свою автономию. В условиях пересечения процессов децентрализации и регионализации, трудностей

⁸ Исаева Е.В. Анализ практики применения концепции вовлечения стейкхолдеров для разработки стратегий развития территорий и возможности их использования для реализации политики импортозамещения // Вестник СИБИТа. 2018. № 4 (28). С. 25–30.

при обмене межвластных функций при наличии большого количества и различных видов субъектов РФ, а также асимметричности федерального управления⁹, возникает исследовательский вопрос какую роль играет регион в системе многоуровневого управления и как это оказывает влияние на качество современной региональной экологической политики?

В данной работе мы концентрируемся на важной роли региона в рамках системе многоуровневого экологического управления по нескольким причинам. Региональный уровень с точки зрения географического масштаба может являться центральным элементом системы многоуровневого экологического управления: достаточно малый, чтобы представлять прямой интерес для жителей, и достаточно большой, чтобы обладать критической массой для коллективных действий и творческих решений¹⁰. В том числе, в данной системе регион может выступать в качестве посредника между национальным и местным уровнями. Важность регионального измерения при анализе многоуровневого экологического управления объясняется еще и тем, что загрязнение окружающей среды – это локальная проблема самих регионов, которая неощутима (за исключением резонансных случаев) на федеральном уровне, и в которой заинтересованы, прежде всего, субъекты РФ. Поэтому регионы, в том числе, могут быть наиболее заинтересованы в том, чтобы участвовать в создании площадок для налаживания взаимодействия как между различными уровнями власти, так и негосударственными акторами в целях повышения качества окружающей среды и собственной конкурентоспособности.

В последнее время экологическая политика в России меняется. Разрабатываются и регулярно обновляются ключевые нормативно-правовые акты в области защиты окружающей среды как на федеральном, так и на региональном уровне, принимаются национальные стратегические документы в области экологического развития (например, Стратегия экологической безопасности РФ до

⁹ Гоптарева И.Б. Некоторые проблемы многоуровневого управления в России: политико-правовой аспект // Современное право, 2007, № 1. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/> (дата обращения: 22.05.2023)

¹⁰ Zilahy G., Huisingsh D. The roles of academia in Regional Sustainability Initiatives // Journal of Cleaner Production. 2009. Vol. 17. P. 1057–1066.

2025 года¹¹, Стратегия социально-экономического развития РФ с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года¹², новая Климатическая доктрина РФ¹³), происходит включение в национальные цели развития экологических индикаторов, разрабатываются и реализуются государственные региональные программы в области охраны окружающей среды, проводится экологическое рейтингование регионов, происходит постепенное внедрение рыночных инструментов регулирования, начинается реализация системы торговли выбросами в Сахалинской области. Проведение данных мероприятий свидетельствует о постепенном развитии экологической политики в РФ. Соответственно, качество данной деятельности зависит от степени вовлеченности в этот процесс государственных и негосударственных акторов и уровней власти, эффективности их сотрудничества и наличия разнообразных институтов взаимодействия.

Предполагается, что в условиях высокоцентрализованной федерации вектор формирования региональной экологической политики может оказывать влияние на функционирование системы многоуровневого экологического управления. Субъекты РФ при формировании собственной региональной экологической политики могут как подражать политике федерального центра посредством заимствования федеральных программных документов, недостаточно принимая во внимание условия своего социально-экономического развития, так и, наоборот, ориентироваться на внутренние экологические проблемы. Федеральная ориентация регионов связана с тем, что они имеют возможность получать субсидии на реализацию их целей при соответствии этих целей федеральным¹⁴. Кроме того, в новой версии Указа Президента от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036

¹¹ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215668/ (Дата обращения:20.05.2024)

¹² «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года»: Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3052-р. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_399657/ (Дата обращения:20.05.2024)

¹³ «Об утверждении Климатической доктрины Российской Федерации»: Указ Президента РФ от 26.10.2023 г. № 812. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/407782529/> (Дата обращения:20.05.2024)

¹⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/71ca40dc63d9a84157b4afc7189f705a813d8a56/ (Дата обращения: 17.03.2022)

года»¹⁵, подтверждена необходимость обеспечения комфортной и безопасной среды для жизни, что продолжает линию утратившего силу Указа¹⁶, а также указана новая дополнительная цель по обеспечению экологического благополучия. В рамках данных целей разработаны показатели для оценки, в том числе для регионов РФ согласно Указу Президента от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷, где четко определен показатель «качество окружающей среды». Регионы имеют стимул для достижения данных показателей, так как по итогу выполнения им будет выделены определенные субсидии, размер которых зависит от степени достижения показателей. Это также определяет федеральный характер ориентации субъектов РФ. С другой точки зрения, требования, выдвигаемые федеральным центром в сфере экологической политики, определяют направление действий, на основе которых субъект РФ может самостоятельно сформировать нормативно-правовую базу в согласовании с федеральным законодательством. Так как наблюдаются сильные диспропорции в социально-экономическом отношении субъектов РФ, их экологической обстановке, их политика должна соответствовать существующим условиям. Поэтому, региональные власти при взаимодействии с множеством государственных и негосударственных акторов в сфере окружающей среды должны учитывать собственное социально-экономическое положение (отраслевую специализацию, финансовые возможности, плотность населения и т.д.) и существующие региональные экологические вызовы. Иными словами, при учёте собственных социально-экономических особенностей и экологических проблем в регионе будет зафиксировано более активное и продуктивное участие между всеми

¹⁵ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» Указ Президента от 07.05.2024 N 309. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/84648.html> (Дата обращения: 17.03.2024)

¹⁶ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»: Указ Президента от 21 июля 2020 г. № 474. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/ (Дата обращения: 17.03.2023)

¹⁷ «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»: Указ Президента от 04.02.2021 № 68. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375984/ (дата обращения: 17.03.2023)

акторами процесса принятия решений, что обеспечит более высокое качество экологической политики.

Кроме того, неблагоприятная экологическая ситуация может быть фактором, вынуждающим органы региональной власти более интенсивно справляться как с последствиями загрязнения окружающей среды, так и с их предотвращением, поэтому в депрессивных в экологическом плане субъектах РФ органы региональной власти могут демонстрировать большую заинтересованность в сотрудничестве с различными уровнями управления и стейкхолдерами, что также позволит достичь более высокого качества экологической политики.

В системе многоуровневого управления внимание уделяется широкому участию стейкхолдеров в процессе принятия решений. Преимущества участия общественности в управлении окружающей средой, с одной стороны, могут рассматриваться как усиление представительства интересов в органах власти и легитимности, с другой, как повышение качества и долговечности принимаемых решений и повышения общественного доверия к ним¹⁸. Участие заинтересованных сторон позволяет получить недостающую информацию о том или ином проекте или программе, получить дополнительные ресурсы или экспертное мнение. Поэтому, предполагается, что чем более широкий круг заинтересованных сторон вовлекается в процесс принятия управленческих решений, тем более высоким будет качество экологической политики.

По мнению некоторых исследователей, по мере увеличения числа институтов, действующих в данном социальном пространстве, увеличиваются возможности для взаимодействия между ними¹⁹. Исходя из этого утверждения, в работе формируется предположение, что наличие разнообразных институтов и площадок для взаимодействия между различными уровнями власти и негосударственными акторами позволит наиболее эффективно вовлекать в процесс

¹⁸ Reed M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review // *Biological Conservation*. 2008. Vol. 141, No. 10. P. 2417–2431.

¹⁹ Young O.R. Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions. In *The Drama of the Commons: Institutions for Managing the Commons*, E. Ostrom ed. Washington, DC: National Academy Press. 2002.

принятия решений разные стороны и добиваться повышения качества, долговечности принимаемых решений и общественного доверия к ним.

Степень научной разработанности темы:

Экологическая проблематика становится предметом интереса многих дисциплин с середины 1960-х годов. Имеющуюся литературу, которая представляет интерес для данного исследования, логично разделить на несколько групп:

Первую группу исследований составляют концепции, объясняющие необходимость выработки государственной политики по отношению к окружающей среде: экономический подход²⁰, неомарксистский подход²¹, дискурсивный подход²²; концепция экологической модернизации²³. В рамках экономического подхода исследователи обращают внимание на схожесть интересов двух систем – экологической и экономической, которая проявляется в минимизации потерь и оптимизации экономики. Неомарксисты доказывают необходимость отказа от доминирующего экономического порядка и концентрируются на изучении экологически деструктивных институтов капитализма и его составляющих. Представители дискурсивного подхода опираются на идею об интерпретативной природе экологической политики. Экологическая политика в их понимании также выступает формой урегулирования социальных конфликтов. Исследователи в области экологической модернизации отстаивают необходимость постоянной модернизации институтов современного общества и появлению «экологической рациональности». В рамках данного исследования нам в большей степени близка концепция экологической модернизации, так как в ее фокусе окружающая среда является контекстом

²⁰ Ciriacy-Wantrup S. V. The Economics of Environmental Policy. Land Economics, University of Wisconsin Press. 1971. Vol. 47. No.1. P. 36–45.

Baumol W. J. (1994). The theory of environmental policy William J. Baumol; Wallace E. Oates. With contributions by V. S. Bawa.

²¹ Wallerstein I. After liberalism. New York: New Press. 1995. 288 p.

²² Hajer M. Discourse Analysis and the Study of Policy Making // European Political Science. 2004. No. 2. DOI: 10.1057/eps.2002.49.

Jorgensen M., Phillips, L. Discourse Analysis as Theory and Method. London: Sage. 2002.

²³ Fisher D., Freudenburg W. Ecological Modernization and Its Critics: Assessing the Past and Looking Toward the Future. Jorgensen M., Phillips, L. Discourse Analysis as Theory and Method. London: Sage. 2002.

Society and Natural Resources. 2001. No. 14. P. 701–709. 10.1080/08941920119315.

изучаемых межчеловеческих взаимоотношений и одним из центральных элементов является анализ ее основных акторов²⁴.

Вторую группу работ образуют исследования, сосредоточенные на анализе ключевых заинтересованных сторон, оказывающих влияние на экологическую политику²⁵, и общественного участия на качество политики в целом²⁶.

²⁴ Кулясов И.П. Этапы развития теории экологической модернизации // НАУ. 2015. № 9-4 (14). С.12–17.

²⁵ Lemos M. C., Looye J. W. Looking for sustainability: Environmental coalitions across the state-society divide // *Bulletin of Latin American Research*. 2003. Vol. 22. No. 3. P. 350–370. DOI: 10.1111/1470-9856.00082.

Reed M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review // *Biological Conservation*. 2008. Vol. 141, No. 10. P. 2417–2431.

Rootes C. Environmental movements // *The Blackwell companion to social movement* / Ed. by D. A. Snow, S. Soule, H. Kriesi. Oxford: Blackwell Publishers. 2004. P. 608–640.

Матвеева Е.В. Экологическая политика современной России // *Известия Алтайского государственного университета*. 2010. № 4-1(68). С.303–308.

Hochstetler K., Kostka G. Wind and solar power in Brazil and China: Interests, state-business relations, and policy outcomes // *Global Environmental Politics*. 2015. Vol. 15. No. 3. P. 74–94. DOI: 10.1162/GLEP_a_00312.

Madariaga A. From 'Green Laggard' to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile // *Bulletin of Latin American Research*. 2018. Vol. 38. No. 4. DOI: 10.1111/blar.12841.

Посталовская, О. А. Экополитический процесс и публичная политика/ О.А. Посталовская // XII Международная научно-практическая конференция «Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт», г. Омск, 11–13 июня 2021 г. С. 42-45.

Ермолов Н.Г. Экологическая политика в современной России: состояние и тенденции развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Астрахань, 2014.

Букья Р. Д., Костин Р. Д. Особенности эволюции экологического движения на Западе и проблема его категориального осмысления // *Вест. МГУ. Сер. 12. Политические науки*. 1998. № 6; Майер Ю. «Зеленые» в европейском ландшафте // *Международная жизнь*. 1990. № 10;

Пугачев А. В. Региональная экологическая политика в России: взгляд гражданского общества // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия. Социология. Политология*. 2010. Т. 10, № 3. С.97–99.

Яницкий О. Н. Экологическая парадигма как элемент культуры И Социс. 2006. № 7; Яницкий О. Н. Актеры и ресурсы социально-экологической модернизации // *Социс*. 2007. № 8; Яницкий, О. Н. Россия: экологический вызов (общественные движения, наука, политика). Новосибирск: Сибирский хронограф, 2002;

Хадченко Л. Н. Взаимодействие государства и гражданского общества в формировании национальной экологической политики Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит.наук: 23.00.02.Санкт-Петербург, 2002.

Козубенков А.А. Российский опыт создания экологической партии // *Каспийский регион:экономика, политика, культура*. 2012. № 2; Морозова Е.В. Электоральный потенциал «зелёных» в России // *Политические партии в избирательном процессе: российские и зарубежные сравнения*. Краснодар, 2008;

Аксёнова О.В. Экологическая политика крупных российских корпораций: Формирование общей и местной стратегии // *Политическая наука*. 2010. № 2.

Усова Е. В. Общественность как субъект экологической политики современного государства: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Астрахань, 2011.

Жочкина И.Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2015.

Пермякова О.Г. Экологическая составляющая российского политического процесса: (на примере Приморского края): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Чита, 2007.

²⁶ Bolle A. W. Public Participation and Environmental Quality // *Nat. Res. J*. 1971. Vol. 11. No. 3. URL: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol11/iss3/12> (дата обращения: 30.05.2023).

Clark W., Wokaun A. *Public Participation in Sustainability Science: A Handbook* (B. Kasemir, J. Jäger, C. Jaeger, & M. Gardner, Eds.). Cambridge: Cambridge University Press. 2003. DOI:10.1017/CBO9780511490972.

Ge T.; Hao X.; Li J. Effects of public participation on environmental governance in China: A spatial Durbin econometric analysis // *J. Clean. Prod*. 2021. Vol. 321. No.10. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.129042.

Lihua, W.U.; Tianshu, M.A.; Bian, Y.; Sijia, L.I.; Zhaoqiang, Y.I. Improvement of regional environmental quality: Government environmental governance and public participation // *Sci. Total Environ*. 2020, Vol. 717. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2020.137265.

Dong, L.; Wang, Z.; Zhou, Y. Public Participation and the Effect of Environmental Governance in China: A Systematic Review and Meta-Analysis // *Sustainability*. 2023. No. 15(5). DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>.

У исследователей отсутствует единое мнение о том, какие группы стейкхолдеров выделять в качестве участников процесса принятия решений. Чаще всего используются следующие категории при исследовании экологической политики: органы государственной власти, гражданское общество (некоммерческие организации разных типов, включая коалиции общественных интересов²⁷, экспертное сообщество, общественные организации и движения), бизнес-сообщества (в том числе инвесторы), суды, СМИ, что, по мнению автора, не является исчерпывающим списком для анализа их влияния на политику. С другой стороны, до сих пор существуют противоречивые мнения исследователей относительно влияния общественного участия в экологическом управлении на качество окружающей среды. Некоторые ученые считают, что участие общественности может значительно повысить эффективность управления окружающей средой²⁸. Другие полагают, что роль общественности сильно преувеличена и именно государственный административный экологический контроль играет ведущую роль в данном процессе²⁹. В целом исследователи, анализируя взаимосвязь между участием общественности и экологическим управлением с разных точек зрения, пришли к противоречивым выводам, что требует прояснения взаимосвязи между двумя данными явлениями.

Wu J., Xu M., Ma Y. Environmental assessment, Public participation and governance effectiveness: Evidence from the Chinese provinces // *Chin. Public Adm.* 2016. No. 9. P. 75–81.

Zhang X., Yang Y.L., Li Y. Does Public Participation Reduce Regional Carbon Emission? // *Atmosphere*. 2023. Vol.14. DOI:10.3390/atmos14010165.

²⁷ *The Advocacy Coalition Framework Innovations and Clarifications* by Paul A. Sabatier, Christopher M. Weible. Book 2nd Edition. 2007. Imprint Routledge. 32 p.

Сунгуров А.Ю. Экспертные сообщества и власть: модели взаимодействия, основные функции и условия их реализации // *Политическая наука*. 2015. №3. С. 53–70.

Ohno T., Hirayama N., Mineo, K., Iwata, K., Inasawa I. The advocacy coalition framework in Japan: Contributions to policy process studies and the challenges involved // *Review of Policy Research*. 2021. Vol. 39. No. 16. DOI:10.1111/ropr.12446.

²⁸ Wu J., Xu M., Ma Y. Environmental assessment, Public participation and governance effectiveness: Evidence from the Chinese provinces // *Chin. Public Adm.* 2016. No. 9. P. 75–81.

Zhang X., Yang Y.L., Li Y. Does Public Participation Reduce Regional Carbon Emission? // *Atmosphere*. 2023. Vol.14. DOI:10.3390/atmos14010165.

²⁹ Ge T.; Hao X.; Li J. Effects of public participation on environmental governance in China: A spatial Durbin econometric analysis // *J. Clean. Prod.* 2021. Vol. 321. No.10. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.129042.

Lihua, W.U.; Tianshu, M.A.; Bian, Y.; Sijia, L.I.; Zhaoqiang, Y.I. Improvement of regional environmental quality: Government environmental governance and public participation // *Sci. Total Environ.* 2020, Vol. 717. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2020.137265.

Третью группу исследований образуют работы, посвященные многоуровневому управлению³⁰, его реализации в экологической сфере³¹, его применимости к российским условиям³² и проблеме эффективности³³. Более ранние исследования основаны на утверждении, что для интернализации межуровневых внешних эффектов необходимо обеспечить многоуровневость управления³⁴ и адаптировать масштаб институтов к масштабу проблем³⁵. С другой стороны, концепт многоуровневого управления также подвержен критике из-за его ограниченной способности оценивать важность различных уровней управления, его концептуальной неопределенности и отсутствия ясности в отношении того, как согласовать государственные иерархии с горизонтальной автономией³⁶.

³⁰ Benz A., Eberlein B. The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance // *Journal of European Public Policy*. 1999. Vol. 6. № 2.

Scharpf F. 1997. Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance // *Journal of European Public Policy*. No. 4. P. 520–538.

Peter, B.G., Pierre J. Multi-level governance and democracy. A Faustian bargain? In *Multi-level Governance*. Bache & Flinders (eds). Oxford: Oxford University Press. 2004.

Rosenau J.N. Strong Demand: Huge Supply. Governance in an Emerging Epoch. In *Multi-level Governance*. Bache & Flinders (eds). Oxford: Oxford University Press. 2004.

Zürn M. Unravelling multi-level governance systems // *The British Journal of Politics and International Relations* 2020. Vol. 22. No. 4. P.784–791.

³¹ Newig J., Fritsch O. Environmental governance: Participatory, multi-level - And effective? // *Environmental Policy and Governance*. 2009. No. 19. P. 197–214.

Emmelin L., Lerman P. (2008). Environmental Quality Standards as a Tool in Environmental Governance — the Case of Sweden // *Environmental Protection in the European Union book series*. 2008. Vol. 3. DOI:10.1007/978-3-540-31141-6_36.

Underdal, A., 2010. Complexity and challenges of long-term environmental governance // *Global Environ. Change*. 2010. Vol. 20. P. 386–393.

Di Gregorio M., Fatorelli L., Paavola J., Locatelli B., Pramova E., Nurrochmat D., May P., Sari I., Kusumadewi S., Brockhaus M. Multi-level Governance and Power in Climate Change Policy Networks // *Global Environmental Change*. 2019. Vol. 54. P. 64–77.

³² Сулимов К.А. Концепт многоуровневого управления в исследования многоуровневой политики в России // *Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы. Материалы всероссийской научной конференции РАПН с международным участием. Издательство: Московский педагогический государственный университет (Москва). 2019. С. 387–388.*

Filimonova N., Van Deveer S. Multi-level Governance, Climate Change, and Municipal Solid Waste Management: Insights from Murmansk, Russia // *Urban Studies and Practices*. 2021. Vol. 5. No 1. P. 80–101. DOI: <https://doi.org/10.17323/usp51202080-101>

³³ Tsebelis G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism // *British Journal of Political Science*. 1995. Vol. 25. No. 3. P. 289–325.

Ostrom V., Tiebout Ch. M., Warren R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry // *American Political Science Review*. 1961. Vol. 55. P. 831–842.

McGinnis M. D. Polycentric Governance in Theory and Practice: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations. 2016. URL: <https://ssrn.com/abstract=3812455> (дата обращения 20.05.2023)

³⁴ Majone G. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards // *Eur. Law J.* 1998. No. 4. P. 5–28.

Hooghe L.; Marks G. *Types of Multi-Level Governance and European Integration*; Rowan and Littlefield Publishers: Lanham, MD, USA, 2001.

³⁵ Young O.R. Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions. In *The Drama of the Commons: Institutions for Managing the Commons*, E. Ostrom ed. Washington, DC: National Academy Press. 2002.

³⁶ Di Gregorio M., Fatorelli L., Paavola J., Locatelli B., Pramova E., Nurrochmat D., May P., Sari I., Kusumadewi S., Brockhaus M. Multi-level Governance and Power in Climate Change Policy Networks // *Global Environmental Change*. 2019. Vol. 54. P.64–77.

Самым известным является подход, выделяющий два типа многоуровневого управления³⁷: тип I — это федерализм и межправительственные отношения, которые относятся к разделению власти между ограниченным числом непересекающихся государственных органов на ограниченных уровнях. Напротив, тип II является более комплексным и изменчивым и включает в себя огромное количество пересекающихся юрисдикций, различных территориальных масштабов и конкретных функций³⁸. Для настоящего исследования целесообразно использовать II тип данного концепта, так как в анализ включено изучение взаимодействия негосударственных акторов и различных уровней публичной власти между собой в экологическом управлении.

С точки зрения теории реализации политики большое количество уровней управления и вовлеченных акторов препятствуют эффективной реализации политики. С другой стороны, считается, что «полицентричность» способствует долгосрочной эффективной экологической политике³⁹. В данном случае также среди исследователей отсутствует консенсус относительно того, как многоуровневое управление оказывает влияние на качество экологической политики. Кроме того, несмотря на обилие исследований многоуровневого экологического управления в мире, в России данный концепт мало применяется в рамках исследования экологической политики. Однако, в отечественных исследованиях, посвященных экологической проблематике, поднимаются проблемы, связанные с необходимостью межуровневого взаимодействия с включением государственных и негосударственных субъектов политики в процесс решения экологических проблем⁴⁰.

³⁷ Hooghe L.; Marks G. *Types of Multi-Level Governance and European Integration*; Rowan and Littlefield Publishers: Lanham, MD, USA, 2001.

³⁸ Yi H., Huang C., Chen T., Xu X., Liu W. *Multilevel Environmental Governance: Vertical and Horizontal Influences in Local Policy Networks* // *Sustainability*. 2019. Vol. 11. DOI:10.3390/su11082390

³⁹ Ostrom V., Tiebout Ch. M., Warren R. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry* // *American Political Science Review*. 1961. Vol. 55. P.831–842.

Newig J., Fritsch O. *Environmental governance: Participatory, multi-level - And effective?* // *Environmental Policy and Governance*. 2009. No.19. 197–214.

McGinnis M. D. *Polycentric Governance in Theory and Practice: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations*. 2016. URL: <https://ssrn.com/abstract=3812455> (дата обращения 20.05.2023)

⁴⁰ Матвеева Е.В. *Межуровневые взаимодействия в общественной, государственной и мировой экологической политике: автореф. дис. ... д.полит.н. Саратов, 2011.*

Наконец, четвертую группу составляют работы, посвященные анализу качества экологической политики. Качество экологической политики рассматривается с нескольких точек зрения: через призму ее эффективности (efficiency) и результативности (effectiveness)⁴¹, опираясь, в том числе, на анализ инструментов регулирования; через оценку качества окружающей среды⁴²; через анализ степени учета экологического фактора в стратегических и программных документах регионов и степени достижимости установленных целевых индикаторов⁴³; через анализ качества управления, ориентируясь на соответствие ключевым требованиям, среди которых выделяется прозрачность, подотчетность, справедливость, участие граждан и др.⁴⁴. В данном случае берется во внимание

Пермякова О.Г. Экологическая составляющая российского политического процесса: (на примере Приморского края): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Чита, 2007.

Ермолов Н.Г. Экологическая политика в современной России: состояние и тенденции развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Астрахань, 2014.

⁴¹ Vedung, E. Policy Instruments: Typologies and Theories, in M.-L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist and E. Vedung (eds) *Carrots, Sticks, & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher. 1998. P. 21–58.

An OECD Framework for Effective and Efficient Environmental Policies. *Environment and Global Competitiveness*. 2008. Cocklin Ch. *Environmental Policy* // *International Encyclopedia of Human Geography*. 2009. P. 540–545.

Al-Shamaileh, Adel. An evaluation of the effectiveness of environmental policy in Jordan // *Journal of Governance and Regulation*. 2015. Vol. 4. No. 3. P. 138–162.

Gök A., Sodhi N. The environmental impact of governance: a system-generalized method of moments analysis // *Environmental Science and Pollution Research*. 2021. No. 28. DOI: 10.1007/s11356-021-12903-z.

Воронина А.Г. К вопросу об оценке эффективности региональной экономической политики (экологический аспект) // *РЭУ*. 2016. №4 (48). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-otsenke-effektivnosti-regionalnoy-ekonomicheskoy-politiki-ekologicheskiiy-aspekt> (дата обращения: 24.05.2023).

⁴² Кудрявцева, Т. И., Хильченко Н. В. Приоритеты региональной экологической политики: Вопросы диагностики // *Экологические проблемы региона*. 2010. № 1. С. 96–104.

Орлова А. Ф., Гавловская Г. В. Организационно-методологическое обеспечение экологического менеджмента как фактора устойчивого развития // *Проблемы экономики и юридической практики*. 2013. №3. С. 126–129.

Бузмаков С.А., Воронов Г. Основные подходы в определении качества окружающей среды // *Известия Самарского научного центра РАН*. 2016. №2-2. С. 587–590.

Чмыхалова С.В., Сибатуллин С.С. Анализ показателей экологического состояния окружающей среды (на примере республики Башкортостан) // *ГИАБ*. 2018. №4. С. 120–127

⁴³ Дорошенко С.В., Шеломенцев А.Г., Илинбаева Е.А. Методика оценки экологического качества стратегий социально-экономического развития регионов // *Современные технологии управления*. 2015. № 10. С. 13–18.

Дружинин П.В., Шкиперова Г.Т. Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2018. № 12 (369). С. 2356–2372.

Мирзаханова З.Г. Эффективность региональной экологической политики: проблемы реализации // *Региональные проблемы*. 2022. №3. С. 42–45.

⁴⁴ D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi, *Governance matters VI: aggregate and individual governance indicators 1996–2006*. In: *World bank policy research working paper 4280*; 2007

J. Wang, M. Ma, T. Dong, Z. Zhang. Do ESG ratings promote corporate green innovation? A quasi-natural experiment based on SynTao Green Finance's ESG ratings. *Int. Rev. Financ. Anal.*, 87 (2023). 10.1016/j.irfa.2023.102623

Bovaird T., Löffler E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies // *International Review of Administrative Sciences*. 2003. Vol. 69. No. 3. P. 313–328. DOI: 0.1177/0020852303693002

Добролюбова Е.И. К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2020. № 4. С.31–58.

Fukuyama F. What is governance? // *Governance*. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 347–368

только один из аспектов оценки качества политики. В связи с отсутствием единого мнения исследователей о том какие факторы следует признавать результатом высокого качества политики в сфере охраны окружающей среды, какие инструменты оценки следует использовать для анализа, необходимо понимание взаимосвязи между тремя способами измерения качества политики⁴⁵ и разработки более комплексной системы оценки качества экологической политики, интегрирующей несколько аспектов.

Таким образом, несмотря на обилие исследований, посвященных экологической политике, на данный момент отсутствуют отечественные работы, направленные на изучение многоуровневого экологического управления в России, его влияния на качество экологической политики, а также факторов, от которых оно зависит. В целом, можно заключить, что всестороннее изучение указанной темы не проводилось.

В связи с вышеуказанным, *целью* исследования является выявление влияния современной конфигурации многоуровневого экологического управления на качество современной региональной экологической политики в России.

В соответствии с поставленной целью решаются следующие задачи:

1. Определить теоретические подходы к концептуализации понятий «многоуровневое экологическое управление» и «качество экологической политики» применительно к российским условиям;
2. Выявить проблемы в привлечении стейкхолдеров, распределении полномочий между уровнями власти и функционирования институтов в рамках системы многоуровневого экологического управления в России;

Vizeu Pinheiro M., Rojas Sánchez L., Long S.; Ponce, A. Environmental Governance Indicators for Latin America & the Caribbean: a cross-country assessment of environmental governance in practice in Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Jamaica, Peru & Uruguay. In Caudillo, E.; Frerichs, E.; Fuentes, A., González, K., Chamness L.; Morales Jorge A., Ponce, A., Rojas Sánchez L., Vizeu Pinheiro M. (Ed.). 2020. URL: : <https://policycommons.net/artifacts/303981/environmental-governance-indicators-for-latin-america-the-caribbean/1220741> (дата обращения: 20.05.2023)

⁴⁵ Adelle C., Weiland S. Policy assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. Vol.30. No.1. P. 25–33.

MacDonald, G., Starr, G., Schooley, M., Yee, S. L., Klimowksi, K., & Turner, K. Introduction to program evaluation for comprehensive tobacco control programs. Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention. 2001. URL: http://www.cdc.gov/tobacco/tobacco_control_programs/surveillance_evaluation/evaluation_manual/pdfs/evaluation.pdf (дата обращения 20.05.2023)

Theodoulou S. Z., Kofinis Ch. The Art of the Game: Understanding Policy Making. Thomson Wadsworth. 2004.

3. Определить векторы субъектов РФ при разработке региональной экологической политики в России в рамках системы многоуровневого экологического управления в России;

4. Выявить направления, формы сотрудничества и институты взаимодействия между ключевыми акторами в рамках системы многоуровневого экологического управления в России;

5. Сформулировать методику оценки качества региональной экологической политики в России в рамках системы многоуровневого экологического управления;

6. Провести оценку качества региональной экологической политики в России для выявления того, насколько место региона в системе многоуровневого экологического управления способствует повышению качества его экологической политики;

7. Выявить специфику функционирования системы многоуровневого экологического управления в России.

Объектом исследования является многоуровневое экологическое управление в России.

Предметом исследования являются институты, условия и факторы взаимодействия субъектов региональной экологической политики и других государственных и негосударственных акторов в рамках системы многоуровневого экологического управления в России, а также их влияние на качество современной региональной экологической политики.

В качестве руководящей **гипотезы** выдвигается предположение, что место государственных и негосударственных акторов в конфигурации многоуровневого управления, а также характер их участия в политико-управленческих решениях оказывают влияние на качество региональной экологической политики.

Теоретико-методологические основы исследования:

Концепт многоуровневого управления в данном исследовании является ключевым для анализа качества региональной экологической политики. Данный концепт относится к более гибкой версии управления, при которой власть

распределяется между различными уровнями правительства и негосударственными субъектами, включая международные органы, неправительственные организации, общественные группы и частные корпорации⁴⁶. Авторами разработан ряд теоретических конструкций и структур, направленных на изучение многоуровневого управления в сфере охраны окружающей среды⁴⁷.

К российским условиям мы можем применить данный концепт с некоторыми ограничениями, которые связаны с тем, что в России и Европейском союзе сформировался разный институциональный дизайн. По сравнению с Европейским союзом, где существует множество гибких юрисдикций разных территориальных масштабов, автономных друг от друга, в России действует иерархическая модель отношений центра и регионов, где субъекты РФ являются зависимыми акторами в финансовом и правовом аспекте. В этой связи наиболее актуальным является исследование условий и факторов формирования дифференцированных отношений между разными уровнями публичной власти, которые основываются, в том числе, на разной степени автономии нижестоящих уровней.

Соответственно, в рамках данного концепта применительно к российским условиям мы предполагаем, что автономный статус региона следует понимать не только как объем полномочий региональных органов власти, но и как качество их реализации, которое зависит от проявления регионом политико-управленческой субъектности. Важно, чтобы регион в рамках системы многоуровневого экологического управления сам стремился участвовать в принятии решений

⁴⁶ Haussman M., Sawyer M., Vickers J. *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. Ashgate, Surrey. 2010.

⁴⁷ Badenoch N. (2001). *Transboundary Environmental Governance*. Washington, DC: World Resources Institute. Karkkainen B. *Post sovereign environmental governance // Global Environmental Politics*. 2004. Vol. 4. No.1. P. 72–96.

Bulkeley H., Betsill M. *Cities and climate change: Urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge. 2003.

Newig J., Fritsch O. *Environmental governance: Participatory, multi-level – And effective? // Environmental Policy and Governance*. 2009. No.19. P. 197–214.

Vogler J. *Taking Institutions Seriously: How Regime Analysis can be Relevant to Multilevel Environmental Governance // Global Environmental Politics*. 2003. Vol.3. No. 2. P. 25–39.

Paavola J. *Multi-Level Environmental Governance: Exploring the economic explanations // Env. Pol. Gov.* 2016. No. 26. P.143–154. DOI: 10.1002/eet.1698.

Di Gregorio M., Fatorelli L., Paavola J., Locatelli B., Pramova E., Nurrochmat D., May P., Sari I., Kusumadewi S., Brockhaus M. *Multi-level Governance and Power in Climate Change Policy Networks // Global Environmental Change*. 2019. Vol.54. P. 64–77.

относительно своего статуса – что именно он может и будет решать для себя⁴⁸. Вменение полномочий в сфере охраны окружающей среды со стороны федерального центра регионам может приводить к снижению качества их экологической политики.

Таким образом, эффективное многоуровневое управление должно вести как к повышению качества окружающей среды региона, так и его конкурентоспособности с помощью выстраивания системы социально-экономических отношений между субъектами, институтов взаимодействия между различными уровнями власти и заинтересованными сторонами с учетом сохранения их автономии.

Кроме того, в данном исследовании применяется неоинституциональный подход, так как предпринимается попытка выявить как в рамках реально действующих «правил игры» осуществляется взаимодействие между всеми акторами процесса принятия решений, которые имеют собственные интересы и ресурсы. Фокус анализа также частично сконцентрирован на результатах публичной политики в виде политических решений, государственных программ, стратегий, официальных концептуальных документов⁴⁹. Предполагается, что качество институтов взаимодействия между различными уровнями власти и стейкхолдерами определяет качество проводимой ими политики. Под влиянием неэффективных институционализированных стратегий, программ и практик система многоуровневого экологического управления рискует не реализовать весь свой потенциал инновационной модели государственного управления. С другой стороны, институциональная среда может способствовать повышению качества многоуровневого экологического управления, так как программные документы организаций могут приниматься с учетом мнения ключевых заинтересованных сторон. С данной точки зрения, сформированные стейкхолдерами предложения по трансформации системы управления окружающей средой, «расширению

⁴⁸ Панов П. (2020). Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14. № 1. С. 102–115.

⁴⁹ Ваславский Я.И., Габуев С.В. Неоинституциональный подход как методологическая основа исследования электронного правительства // Вестник МГИМО. 2016. №6 (51). С.60–75.

возможностей интерактивного взаимодействия с властью могут способствовать более интенсивному внедрению новых инструментов и технологий в деятельность государственных институтов как попытка государства соответствовать требованиям окружающей институциональной среды»⁵⁰.

В России подобные возможности влияния институционального поля на деятельность государственных институтов могут быть обнаружены путем анализа взаимоотношений между федеральным центром, субъектами РФ, местными администрациями и частными акторами в системе многоуровневого экологического управления.

Важно отметить, что мы рассматриваем экологическую политику как часть публичной политики, понимая под ней «процесс согласования интересов при выработке, принятии и реализации политического курса различных государственных и негосударственных акторов, а также научно-исследовательской программы идентификации и анализа политических акторов, их интересов, действий, стратегий»⁵¹. Данное определение относится к европейской традиции анализа публичной политики, которая рассматривается не только как «выработка и реализация управленческих решений государством, но и демократическое участие различных групп по интересам... политических акторов в политико-управленческом процессе, достижение комплексного видения социальной проблемы с соблюдением процедур согласования интересов»⁵².

Формирование многоуровневой системы экологического управления зависит от характера взаимодействия органов власти с ключевыми стейкхолдерами. Предполагается, что они оказывают влияние на процесс принятия решений, так как обладают различными ресурсами для построения повестки дня и выявления важных для них экологических проблем, могут предложить различные экологические проекты для их решения, используя финансовые инструменты или, наоборот, убедить власть смягчить существующие требования. Теория

⁵⁰ Ваславский Я.И., Габуев С.В. Неинституциональный подход как методологическая основа исследования электронного правительства // Вестник МГИМО. 2016. №6 (51). С.66.

⁵¹ Беляева Н.Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам // Полис. Политические исследования. 2011. № 3. С.76.

⁵² Там же. С.76-77.

стейкхолдеров в данном исследовании помогает определить формы, технологии, институты и направления взаимодействия различных групп, преследующих свои интересы, которые связаны с деятельностью государства и реализуемой им политикой.

Источниковую базу диссертационного исследования составил анализ документов и материалов различного характера. Прежде всего, речь идет о нормативных актах:

- Федеральные законы в области охраны окружающей среды, в частности: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89 «Об отходах производства и потребления», Федеральный закон от 23.11.1995 № 174 «Об экологической экспертизе», Федеральный закон от 02.07.2021 № 296 «Об ограничении выбросов парниковых газов»;

- Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждены Президентом РФ от 30.04.2012). Соответствующие постановления и распоряжения Правительства: Постановление Совета Федерации от 24 мая 2017 года № 134-СФ «О мерах по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 2423-р «О плане действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

- Указ Президента от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»;

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 октября 2021 года № 3052-р «О Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации с низким уровнем выбросов парниковых газов до 2050 года»;

- Земельный кодекс РФ (ФЗ № 136 от 25.10.2001 г.), Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», Лесной кодекс РФ (ФЗ № 200 от 04.12.2006 г.), Водный кодекс РФ (ФЗ № 74 от 03.06.2006 г.);

- Государственная программа «Охрана окружающей среды»;
- Государственные доклады об экологической ситуации.

Анализ ключевых нормативно-правовых актов на федеральном уровне позволит выявить степень проработки нормативной составляющей, определить цели, задачи и направления национальной политики в данной сфере, полномочия органов власти, ключевые проблемы, пробелы в законодательстве, обозначить место и значимость экологической составляющей в политическом процессе.

Не менее важен и анализ подобных источников на уровне региона. Анализ стратегий социально-экономического развития субъектов РФ позволит выявить насколько полно в них представлена экологическая компонента, отражает ли она ключевые проблемы региона и способы органов власти для их успешного решения.

Государственные программы в сфере охраны окружающей среды регионов РФ помогут оценить степень проработанности экологического направления в программных документах, соответствия целей, задач, мероприятий, финансовых ресурсов, полноту представления исполнителей и соисполнителей программы и соотнести представленные в ней направления (подпрограммы) с соответствующими проблемами в регионе, а также выявить насколько наблюдается, в целом, соответствие вышестоящих документов в регионе нижестоящим.

В качестве значимого источника при анализе качества экологического управления широко используются материалы сайтов региональных исполнительных органов власти, информация на которых позволяет оценить их природоохранный потенциал (финансовый, человеческий, технический), провести анализ юрисдикции, целей и полномочий конкретного органа, эффективности координации между различными министерствами, агентствами и ведомствами, их сотрудничество с другими негосударственными участниками, а также оценить доступность, полноту отражения и прозрачность отчетной информации. Также, например, анализируя состав и протоколы заседаний различных советов по экологии при региональных органах власти, можно оценить степень разнообразия

представленных стейкхолдеров, их количество в совещательном органе в целом и его активность.

При анализе были использованы публично доступные данные государственных органов так как, во-первых, они затрагивают весь необходимый для работы спектр показателей в области охраны окружающей среды, что трудно обеспечить в фокусированных исследованиях, во-вторых, расчеты в отчетных документах государственных органов являются воспроизводимыми и регулярными в рамках процессной деятельности, что позволяет проводить сравнительный анализ. В-третьих, на основании их данных, при условии неизменности подходов к их сбору, можно фиксировать динамику качества окружающей среды в субъектах РФ.

Другой вид источников – материалы печатных и электронных СМИ, которые также могут выступать значимыми источниками информации, посредством которых можно провести анализ экологической повестки региона, освещаемых экологических проблем, оценить экологическую активность населения.

Более того, в качестве важного источника информации использовались материалы федеральной службы государственной статистики для оценки факторов, которые могут оказывать влияние на качество региональной экологической политики в контексте многоуровневого экологического управления.

В работе исследовалась современная ситуация в сфере многоуровневого экологического управления в России и региональной экологической политики. Анализируемый период в отношении разных аспектов проблематики в целом охватывает с 2004 по 2022 год. Данные для анализа интенсивности экологического регулирования как количественного показателя экологической политики доступны с 2004 по 2020 год. Анализ за такой большой промежуток времени был необходим, чтобы выявить как менялась активность региональных властей по предотвращению и ликвидации загрязнения окружающей среды. В связи с этим и анализ факторов, оказывающих влияние на данный показатель, ограничен 2020 годом. Во-вторых, анализ региональных государственных программ в сфере охраны окружающей среды проводился в 2021 году, поэтому были использованы актуальные на тот

момент версии данных документов, реализуемые в период с 2012 года (именно с этого года в субъектах РФ начали приниматься государственные программы в сфере охраны окружающей среды). Материалы институтов общественного экологического контроля были проанализированы за 2021-2022 год.

Полиаспектность объекта исследования обусловила множественность подходов к его изучению, а организационная и функциональная сложность исследуемого явления предопределила мультиплицизм исследовательских стратегий и методов. Были использованы метод классификации, метод сравнительного анализа при исследовании влияния стейкхолдеров на процесс принятия решений, анализа взаимодействия между различными уровнями власти в рамках системы многоуровневого экологического управления, выявления векторов разработки региональной экологической политики в России. Кроме того, для доказательства ключевого тезиса работы относительно связи места акторов в конфигурации многоуровневого управления, а также характера их участия в этой системе с качеством региональной экологической политики применялись методы статистической обработки данных, в частности описательные статистики, корреляционный анализ, линейный регрессионный анализ, панельная регрессия для выявления значимых факторов многоуровневого управления, которые оказывают влияние на качество экологической политики в регионах РФ, а также проводился последующий сравнительный анализ субъектов РФ по разработанной автором методике. Анализ проводился на основе специально собранной базы данных. В частности, на основе статистических данных с официальных сайтов региональных органов исполнительной власти, Росстата, рейтинговых агентств, базы данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика (REG-MLG)». Обработка статистических данных проводилась с помощью программ SPSS Statistics и Gretl.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

– выявлены векторы субъектов РФ при разработке региональной экологической политики в рамках системы многоуровневого экологического управления;

– раскрыты направления и формы взаимодействия государства и стейкхолдеров по решению экологических проблем в системе многоуровневого экологического управления;

– охарактеризована работа институтов общественного экологического контроля на федеральном и региональном уровне в рамках системы многоуровневого экологического управления;

– выявлены и охарактеризованы предикторы региональной экологической политики в России в контексте анализа многоуровневого экологического управления;

– осуществлена апробация количественного показателя качества экологической политики – интенсивности экологического регулирования на российском опыте;

– предложена и апробирована методика оценки качества региональной экологической политики сквозь призму многоуровневого экологического управления;

– выявлена специфика функционирования системы многоуровневого экологического управления в России.

Положения, выносимые на защиту.

Разработка темы исследования позволила автору сформулировать следующие основные положения, выносимые на защиту.

1. Концепт многоуровневого управления может быть применен к анализу качества региональной экологической политики в России с учетом некоторых особенностей. Во-первых, централизация экологической политики, проявляющаяся как в сосредоточении полномочий в области охраны окружающей среды, так и финансовых ресурсов на федеральном уровне, приводит к тому, что федеральная власть является центральным звеном в многоуровневом управлении, и участие государственных и негосударственных акторов осуществляется преимущественно в федеральных институтах общественного экологического контроля. Во-вторых, опора региона на федеральные подходы при разработке нормативно-правовых актов в области экологического законодательства также

сокращает возможность интенсификации взаимодействия на нижестоящих уровнях власти. В-третьих, отсутствие четкости в отдельных положениях федерального экологического законодательства вызывает необходимость его непрерывного совершенствования, что приводит к регулярному внесению изменений в законодательство субъектов РФ и ограничивает их автономию по выработке собственного экологического законодательства.

2. Современная конфигурация многоуровневого экологического управления в России не способствует повышению качества региональной экологической политики. Существующая система распределения полномочий не соответствует принципу субсидиарности; отсутствует автономия каждого из акторов и проявление ими своей политическо-управленческой субъектности, низкоэффективные институты взаимодействия между акторами и отсутствие организации процессов принятия решений на принципах справедливости, законности, подотчетности, прозрачности, участия и доступа к информации приводят к тому, что возможный потенциал системы многоуровневого экологического управления остается не до конца нереализованным.

3. Регион в системе многоуровневого экологического управления в России является выразителем интересов федеральной власти. Выдвигаемые федеральной властью условия являются удобными для выполнения частью субъектов РФ. Регионы, стремящиеся проявлять инициативность и независимость в процессе принятия решений, сталкиваются с отсутствием подходящих механизмов регулирования деятельности природопользователей и способов привлечения к диалогу других акторов политики.

4. Качество региональной экологической политики в контексте многоуровневого экологического управления может быть измерено через три составляющих. Во-первых, путем анализа «входных» условий политики, фокусируясь на ее предварительной оценке, обоснованности, наличии достаточного финансового, ресурсного, технического потенциала и полномочий органов власти. Во-вторых, исследуя процесс экологического управления, который включает в себя соответствие деятельности планам, целям, правилам и нормам,

принятым в экологической политике, адекватности применения различных механизмов регулирования, привлечении необходимых заинтересованных сторон к процессу принятия решений. В-третьих, оценивая результаты политики – анализируя как усилия региональных органов власти приводят к изменению состояния окружающей среды.

5. Сформулированная автором методика оценки качества экологической политики на основе комплексного анализа трех аспектов политики региона позволяет выявить несовершенство функционирования многоуровневой системы экологического управления в России.

6. Интенсивность экологического регулирования как показатель качества экологической политики региона может быть использована в российском контексте для оценки вклада региональных органов власти в достижение высокого качества окружающей среды; эффективности принимаемых ими мер по предотвращению или ликвидации загрязнения; уровня их экологического сотрудничества и степени проработанности регионального экологического законодательства.

7. Совместное, скоординированное управление охраной окружающей среды соседствующих друг с другом регионов приводит к повышению качества их экологической политики.

8. Изначально продуманное региональное экологическое законодательство с детальной проработкой положений и минимальным количеством внесенных изменений приводит к повышению качества экологической политики региона.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования основных положений и выводов работы в целях совершенствования системы многоуровневого экологического управления в России, практической деятельности органов государственной власти по повышению качества экологической политики, в качестве методической основы для решения задач в области экологии. Они могут быть учтены в дальнейшей разработке экологической политики, в процессе подготовки и выполнения отдельных экологических программ и проектов. Материалы исследования будут востребованы в

образовательном процессе высших учебных заведений по направлениям подготовки в сфере политологии и государственного и муниципального управления.

Апробация результатов исследования.

Результаты исследования обсуждались в ходе проведения научных мероприятий, в том числе на VIII научной конференции «Соседи по науке» на базе (НИУ ВШЭ – Пермь, 2021 г.), Всероссийской научной конференции «Апрельские тезисы» (Пермь, 2022, 2023 г.), Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых учёных «Ломоносов-2023» (Москва, 2023 г.) и ряде других конференций. Основные положения и выводы диссертации изложены в 6 публикациях, 5 из них опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Результаты исследования также были апробированы в преподавании студентам 1 курса магистратуры по профилю «Общественная экология и публичная политика» направления «Политология» в ФГАОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский университет».

Исходя из вышеуказанного, структура работы строится следующим образом: в первой главе рассматриваются теоретические основы концепции многоуровневого экологического управления, исследуются подходы к определению и оценке качества экологической политики, разрабатывается методика анализа качества региональной экологической политики. Вторая глава содержит анализ существующей системы многоуровневого экологического управления в России, концентрируя внимание на трех выделенных в первой главе аспектах: исследования объема полномочий у каждого из уровней власти, определения ключевых стейкхолдеров, принимающих участие в процессе принятия решений, анализа институтов взаимодействия между ключевыми акторами процесса принятия решений. В третьей главе выявляются векторы субъектов РФ при разработке региональной экологической политики, исследуется применимость количественного показателя качества экологической политики (интенсивности экологического регулирования) в российских условиях, выделяются факторы, способные оказать влияние на качество экологической

политики, проводится анализ нескольких регионов по разработанной комплексной методике оценки качества экологической политики, даются заключения по результатам анализа. В заключении автор делает выводы относительно влияния системы многоуровневого экологического управления на качество региональной экологической политики в России, демонстрирует ограничения исследования и его значимость.

Глава 1. Теоретические подходы к концептуализации понятий «многоуровневое экологическое управление» и «качество экологической политики»

1.1. Теоретические подходы к концептуализации понятия «многоуровневое экологическое управление»

Концепт многоуровневого управления относится к согласованному неиерархическому обмену между институтами на транснациональном, национальном и местном уровнях⁵³ и перемещению власти вверх, вниз и в стороны от центрального правительства⁵⁴. Изначально, он включал в себя только систему взаимоотношений между различными уровнями публичной власти (наднациональным, национальным, региональным и местным), но стал пониматься более широко, не ограничиваясь взаимодействием между государственными акторами, предполагая также и вовлечение в процесс принятия решений более широкого круга негосударственных субъектов.

Мы выделим два ключевых типа к пониманию данного концепта, которые являются наиболее популярными⁵⁵: тип I – это федерализм и межправительственные отношения, которые относятся к разделению власти между ограниченным числом непересекающихся государственных органов на ограниченных уровнях. Напротив, тип II является более комплексным и изменчивым и включает в себя огромное количество пересекающихся юрисдикций, различных территориальных масштабов и конкретных функций⁵⁶. В данном

⁵³ Peter, B.G, Pierre J. Multi-level governance and democracy. A Faustian bargain? In Multi-level Governance. Bache & Flinders (eds). Oxford: Oxford University Press. 2004.

Smith M. Studying multi-level governance: Examples from French translations of the structural funds // Public Administration. 1997. Vol. 75. P. 711–729.

Schmitter P.C. Democracy in Europe and Europe's Democratization // Journal of Democracy. 2003. Vol.14. No.4. P.71-85.

⁵⁴ Hooghe L, Marks G. Unrevealing the Central State, but how? Types of Multi-level Governance // American Political Science Review. 2003. Vol. 97. No. 2. P.233–243.

⁵⁵ Hooghe L.; Marks G. Types of Multi-Level Governance and European Integration; Rowan and Littlefield Publishers: Lanham, MD, USA, 2001.

⁵⁶ Yi H., Huang C., Chen T., Xu X., Liu W. Multilevel Environmental Governance: Vertical and Horizontal Influences in Local Policy Networks // Sustainability. 2019. Vol. 11. DOI:10.3390/su11082390

исследовании наиболее интересным является II тип, так как он позволяет рассмотреть более широкий круг акторов, способных оказывать влияние на политико-управленческие решения в различных масштабах.

Представление о том, что вышестоящие уровни власти в системе иерархии располагаются выше нижестоящих при многоуровневом управлении, оказывается неверным. При этом кроме ослабления вертикали власти, исследователи отмечают ослабление самой государственной власти как ключевого актора процесса принятия решений по сравнению с другими действующими лицами. Поэтому используется термин «управление» (governance), а не правительство (government), так как государственный контроль размывается и сменяется управлением⁵⁷.

Рассмотрим взаимодействие акторов в системе публичной власти в России в рамках концепта многоуровневого управления. С одной стороны, существует вертикаль публичной власти, где между ее различными уровнями распределены полномочия, и федеральный уровень через механизмы принуждения и контроля регулирует деятельность нижестоящих уровней, которые со своей стороны имеют возможность посылать сигналы на верхний уровень для корректировки тех или иных решений, выработанных центральной властью. При этом сохраняется традиционное государственное управление – иерархичное, бюрократическое, предполагающее определенную систему подчинения, необходимость следования четким инструкциям центра и выполнении возложенных полномочий.

С другой стороны, публичные органы власти оказывают влияние и на негосударственных акторов посредством механизмов регулирования их деятельности, чтобы добиться требуемого поведения. У негосударственных акторов есть свои интересы и представления о желаемом и возможность вести диалог со всеми уровнями власти через определенные институты, чтобы их требования были учтены в процессе принятия решений, и чтобы изменить существующую среду. Все акторы действуют в определенной среде, условиях, которые оказывают влияние на их деятельность, и на которые они также могут

⁵⁷ Multilevel Environmental Governance: Managing Water and Climate Change in Europe and North America by Inger Weibust, James Meadowcroft. Edward Elgar Publishing, 2014. 296 p.

воздействовать. При этом негосударственные акторы могут сотрудничать сразу на нескольких уровнях власти, выявляя потенциально более значимые для диалога органы власти. Иерархия в определенной степени здесь также сохраняется из-за разницы в возможностях и рычагах влияния, наличия формальных и неформальных правил. Многоуровневость управления проявляется в наличии сразу нескольких относительно независимых, автономных центров принятия решений, которые взаимодействуют по поводу политики друг с другом.

Важным для данной работы является анализ того, каким образом данный концепт управления адаптируется для решения экологических проблем, так как ввиду их многомасштабности черты многоуровневого управления кажутся очевидными на экологической арене⁵⁸.

Несколько авторов разработали ряд теоретических конструкций, направленных на изучение многоуровневого управления в сфере охраны окружающей среды⁵⁹.

По мнению ряда исследователей, крайне важно создавать системы управления окружающей средой, объединяющие сети и альянсы, национальные, транснациональные и глобальные, которые должны быть связаны друг с другом⁶⁰. Эти многомасштабные сети улучшают управление как за счет «функций, так и социальных значений, привязанных к конкретным местам, но связанных глобально через сети отношений, основанных на знаниях»⁶¹. Некоторые более ранние работы

⁵⁸ Eckerberg K., Joas, M. (2004). Multi-level governance: a concept under stress? // *Local Environment*, 2004. No. 9 (5). P.405–412.

⁵⁹ Badenoch N. *Transboundary Environmental Governance*. Washington, DC: World Resources Institute. 2001.
Karkkainen B. Post sovereign environmental governance // *Global Environmental Politics*. 2004. Vol. 4. No.1. P.72–96.
Bulkeley H., Betsill M, M. *Cities and climate change: Urban sustainability and global environmental governance*. London: Routledge. 2003.

Vogler J. Taking Institutions Seriously: How Regime Analysis can be Relevant to Multilevel Environmental Governance // *Global Environmental Politics*. 2003. Vol.3. No. 2. P.25–39.

Newig J., Fritsch O. Environmental governance: Participatory, multi-level – And effective? // *Environmental Policy and Governance*. 2009. No.19. P. 197–214.

Paavola J. Multi-Level Environmental Governance: Exploring the economic explanations // *Env. Pol. Gov.* 2016. No. 26. P.143–154. DOI: 10.1002/eet.1698

Di Gregorio M., Fatorelli L., Paavola J., Locatelli B. Pramova E., Nurrochmat D., May P., Sari I., Kusumadewi S., Brockhaus M. Multi-level Governance and Power in Climate Change Policy Networks // *Global Environmental Change*. 2019. Vol. 54. P.64–77.

⁶⁰ Halimi, Sh., *Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs* // *Dissertations and Theses*. 2008. Paper 5963.

⁶¹ Lipschutz R. D., Mayer J. *Global civil society and global environmental governance: The Politics of nature from place to planet*. Albany: State University of New York Press. 1996. P.74.

обращают внимание на необходимость продолжения постепенного увеличения роли наднациональных и субнациональных субъектов в принятии экологических решений, как того требуют многие масштабы экологических проблем⁶².

Данная система управления является неисключительной, неиерархической и посттерриториальной, в том смысле, что центральная власть государства больше не обладает исключительной властью над политикой в области охраны окружающей среды и не может полагаться на традиционные формы иерархической власти⁶³. Все уровни управления и заинтересованные стороны должны работать сообща для улучшения состояния окружающей среды.

В рамках многоуровневого экологического управления предполагается, что более высокие уровни устанавливают четкие границы степени свободы нижних пределов, используя, например, обязательные и количественные нормы в виде экологических нормативов и порогов⁶⁴. Это теоретически должно позволять осуществлять выбор средств достижения целей на более низком уровне. Вместе с тем возникает вопрос о сохранении принципа субсидиарности в отношениях между центром и регионами, наличия у региона политико-управленческой субъектности⁶⁵, так как может возникнуть ситуация, при которой «национальная политика неблагоприятно ограничивает местную политику, местные действия, что в совокупности приводит к крупномасштабным проблемам, и местные решения, которые в совокупности приводят к долгосрочным проблемам»⁶⁶. Поэтому в контексте многоуровневого управления приобретает важное значение понятие регионализации и «экологического федерализма».

Регионализация представляет собой процесс перераспределения полномочий между центром и регионами в пользу последних⁶⁷. Мы концентрируемся на

⁶²Badenoch N. *Transboundary Environmental Governance*. Washington, DC: World Resources Institute. 2001.
Young O.R. *Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions*. In *The Drama of the Commons: Institutions for Managing the Commons*, E. Ostrom ed. Washington, DC: National Academy Press. 2002.

⁶³Karckainen B. *Post sovereign environmental governance* // *Global Environmental Politics*. 2004. Vol. 4. No.1. P.72–96.

⁶⁴Halimi, Sh., *Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs* // *Dissertations and Theses*. 2008. Paper 5963.

⁶⁵Панов П. (2020). *Многоликий регионализм* // *Вестник Пермского университета. Политология*. 2020.

⁶⁶Cash D., Adger W., Berkes F., Garden P., Lebel L., Olsson P., Pritchard L., Young, O. *Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and information in a multilevel world* // *Ecology and Society*. 2006. Vol. 11. No. 2. DOI: 10.5751/ES-01759-110208 P.11.

⁶⁷Бусыгина И.М. *Политическая регионалистика*. Москва: РОССПЭН. 2006.

значимой роли региона в контексте системы многоуровневого управления, так как поиск «надлежащего уровня» для наделения полномочиями принятия экологических решений иногда требует передачи полномочий более низким, более локальным уровням принятия решений⁶⁸. Однако в российских условиях властные полномочия по установлению требований, нормативов и лимитов в сфере охраны окружающей среды, а также значительная часть необходимых финансовых ресурсов для решения экологических проблем находятся в руках федеральной власти⁶⁹, что ограничивает возможности региона сохранять свою автономию и проявлять политико-управленческую субъектность, ориентируясь на собственное социально-экономическое развитие. В этих условиях мы понимаем, что ключевым аспектом системы многоуровневого управления являются институты, технологии и формы взаимодействия между различными уровнями власти, которые позволяют регионам демонстрировать свою включенность в процесс принятия экологических решений и достигать более высокого качества окружающей среды.

Безусловно, учитывая характер экологических проблем, не все они могут быть решены на региональном и местном уровне. В литературе в рамках концепции «экологического федерализма» выделяется три возможных варианта распределения экологических функций между центральным и местными (региональными) уровнями власти: когда экологическая функция является чистым общественным благом, местным общественным благом или, когда возникают эффекты равномерного распределения⁷⁰. В первом случае экологическое качество затрагивает все государство, поэтому более разумным является установление экологических стандартов на федеральном уровне (это касается, например, проблем глобального изменения климата). Второй случай претендует на

Туровский, Р. Ф. Политическая регионалистика. Москва: Издательский дом ГУ ВШЭ. 2006. 784с.

Яровой Г. О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. Санкт Петербург: Норма.2007.

Панов П. (2020). Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. 2020.

⁶⁸ Halimi, Sh., Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs // Dissertations and Theses. 2008. Paper 5963.

⁶⁹ «Об охране окружающей среды»: Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения: 10.02.2023)

⁷⁰ Петренко С. Ю. Экологический федерализм и устойчивый экономический рост региона // Стратегия и механизмы регулирования промышленного развития. 2010. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskii-federalizm-i-ustoychivyy-ekonomicheskii-rost-regiona> (дата обращения: 24.05.2023).

децентрализованную установку экологических стандартов, так как затрагивает исключительно проблемы одного региона (например, это качество питьевой воды, накопление отходов), в третьем случае необходимы усилия со стороны несколько соседствующих друг с другом субъектов, так как загрязняющая эмиссия (например, загрязнение атмосферного воздуха или сточных вод) имеет свои отрицательные эффекты как на месте своего возникновения, так и в других юрисдикциях⁷¹. В данной работе фокус сконцентрирован на экологических проблемах, указанных во втором и третьих вариантах, где возникает необходимость передачи полномочий на региональный уровень и интенсификации взаимодействия между различными уровнями власти как по вертикали, так и по горизонтали. Чтобы преодолеть получение искаженных результатов на региональном уровне (о качестве окружающей среды) или неэффективных действий на общегосударственном уровне⁷² необходим уникальный для каждого региона или группы регионов подход по разработке экологических стандартов. Однако ввиду слабой приоритетности экологической политики на разных пространственных уровнях в России и дифференциации регионов в социально-экономическом отношении и экологической ситуации, разработка уникальных экологических стандартов является сложной задачей, поэтому кажется более разумным разработка эффективных институтов сотрудничества между различными уровнями публичной власти для совместного решения экологических проблем.

Однако для того, чтобы обеспечить эту эффективность, необходимо, чтобы каждый уровень власти сохранял свою автономию и имел достаточно стимулов и полномочий для осуществления взаимодействия.

В контексте многоуровневого экологического управления политические деятели на региональном и местном уровне сталкиваются с более сложной институциональной средой по сравнению с традиционной бюрократией. Иными

⁷¹ Петренко С. Ю. Экологический федерализм и устойчивый экономический рост региона // Стратегия и механизмы регулирования промышленного развития. 2010. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskij-federalizm-i-ustoychivyy-ekonomicheskij-rost-regiona> (дата обращения: 24.05.2023).

Segerson K. Local Environmental Policy in a Federal System: An Overview. *Agricultural and Resource Economics Review*. 2020. Vol. 49. No. 2. P.196–208.

⁷² Oates W. A Reconsideration of Environmental Federalism // Discussion Paper. 2001. 54 p.

словами, с одной стороны, участники экологической политики должны реагировать на политику и правила, установленные на их уровне власти, с другой стороны, также они находятся под влиянием политики и намерений вышестоящих органов власти и горизонтальных партнеров⁷³.

Так как мы фокусируемся на важной роли субнационального уровня в данном процессе, определяющим является тот факт, что каждый регион при разработке собственной экологической политики должен проявлять свою субъектность, которая выражается, в том числе, как в разработке нормативно-правовых актов и программных документов в области охраны окружающей среды с учетом собственного социально-экономического развития и остроты определенных экологических проблем, так и способности влиять на направление национальной политики в этой сфере. В этом случае региональные правительства могут выступать в качестве независимых центров политической власти. Однако «местные власти могут посчитать оптимальным выбрать такой уровень защиты окружающей среды, который отклоняется от общественно оптимальной политики вследствие ограниченности налоговых и политических инструментов, имеющихся в их распоряжении»⁷⁴.

Таким образом, для осуществления эффективного взаимодействия, которое действительно способно оказать влияние на качество экологической политики в регионе, необходим комплекс следующих условий: наличие самостоятельных полномочий в области охраны окружающей среды у региональной власти, мотивация региона демонстрировать свою субъектность в этой сфере, учет собственного социально-экономического положения и экологической ситуации при разработке экологической политики.

⁷³ Yi H., Huang C., Chen T., Xu X., Liu W. Multilevel Environmental Governance: Vertical and Horizontal Influences in Local Policy Networks // Sustainability. 2019. Vol. 11. DOI:10.3390/su11082390

⁷⁴ Хайхадаева О.Д., Осодоева О.А., Намханова М.В. Эколого-экономический федерализм и глобальная проблема изменения климата // Вестник БГУ. Экономика и менеджмент. 2015. №2. С. 250.

Вне сомнения, важным аспектом многоуровневого управления является и участие негосударственных акторов в процессах принятия решений на разных уровнях управления⁷⁵.

Причины, по которым наблюдается рост интереса к исследованию широкого вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс принятия экологических решений, связаны, прежде всего, с отсутствием общественного доверия к принятию экологических решений многими государственными учреждениями и корпорациями; повышением прозрачности учреждений, решения которых влияют на качество окружающей среды; более высокими ожиданиями общества в отношении улучшения качества окружающей среды; расширением возможностей граждан участвовать в процессах с участием заинтересованных сторон; растущим распространением информационных технологий и децентрализацией принятия решений в крупных учреждениях; и политическими обязательствами, взятыми на себя государственными учреждениями по расширению участия заинтересованных сторон в их процессах принятия решений⁷⁶.

Участие заинтересованных сторон в экологическом управлении можно определить, как прямое или косвенное участие отдельных лиц, общественных организаций и групп с экологическими интересами в процессе экологической политики в целях повышения эффективности экологического управления⁷⁷. Экологическое управление (управление окружающей средой) представляет собой систему практик управления, оказывающих влияние на окружающую среду,

⁷⁵ Bache I., Flinder M. Multi-Level Governance and the Study of the British State // *Public Policy and Administration*. 2004. Vol. 19. No 1. P.31–51.

Papadopoulos, Y. Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance // *European Law Journal* (Blackwell Publishing Ltd). 2007. Vol. 13. No. 4. P. 469–486.

Newig J., Fritsch O. Environmental governance: Participatory, multi-level – And effective? // *Environmental Policy and Governance*. 2009. No.19. P. 197–214.

Yi H.T., Suo L.M., Shen R.W., Zhang J.S., Ramaswami A., Feiock R.C. Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability // *Public Adm. Rev.* 2018. Vol. 78.P. 556–566.

Dong, L.; Wang, Z.; Zhou, Y. Public Participation and the Effect of Environmental Governance in China: A Systematic Review and Meta-Analysis // *Sustainability*. 2023. Vol 15. No. 5. DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>

⁷⁶ Halimi, Sh., Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs // *Dissertations and Theses*. 2008. Paper 5963.

⁷⁷ Dong, L.; Wang, Z.; Zhou, Y. Public Participation and the Effect of Environmental Governance in China: A Systematic Review and Meta-Analysis // *Sustainability*. 2023. Vol 15. No. 5. DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>

O'Faircheallaigh C. Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making // *Environmental Impact Assessment Review*. 2010. Vol. 30. No.1, P.19-27.

правил и норм, регулирующих поведение природопользователей, а также включает в себя лиц, принимающих решения, процедуры их принятия и выполнения.

В литературе преимущества участия стейкхолдеров в управлении окружающей средой рассматриваются как с нормативной, так и с прагматической точек зрения. Нормативный аргумент в пользу участия, основанный на усилении представительства и легитимности, утверждает, что вовлечение заинтересованных сторон повышает общественное доверие к решениям⁷⁸. Прагматические аргументы сосредоточены на качестве и долговечности решений совместного управления⁷⁹. Совместное управление может повысить скорость принятия решения и удовлетворить местные потребности⁸⁰.

В контексте экологической политики утверждается, что включение экологических интересов в структуры управления, основанные на участии, приводит к принятию более экологически выгодных решений⁸¹. Это выгодно в первую очередь экологически ориентированным организациям, так как принимая участие в процессе политико-управленческих решений, заинтересованные стороны имеют больше шансов отстаивать экологические интересы. При этом объединение в коалиции общественных интересов на основе общих убеждений и ценностей позволяет группе (в которую могут входить чиновники, неформальные собрания активных граждан, официально зарегистрированные некоммерческие организации, крупные транснациональные корпорации, университеты, фабрики мысли) более эффективно их реализовывать посредством влияния на решения государственной политики⁸². Такие коалиции стабильны, используют различные тактики

⁷⁸ Reed M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review // *Biological Conservation*. 2008. Vol. 141, No. 10. P. 2417–2431.

⁷⁹ Beierle T C. The quality of stakeholder-based decisions // *Risk Anal.* 2002. Vol. 22. No. 4. P.739–749.

Reed M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review // *Biological Conservation*. 2008. Vol. 141, No. 10. P. 2417–2431.

⁸⁰ Rydin Y., Pennington M. Public Participation and Local Environmental Planning: The collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment*. 2000. No.5. P.153–169.

⁸¹ Brody S. D. Measuring the Effects of Stakeholder Participation on the Quality of Local Plans Based on the Principles of Collaborative Ecosystem Management // *Journal of Planning Education and Research*. 2003. Vol. 22. No. 4. P. 407–419.

Dryzek J. *The politics of the earth: Environmental discourses* (2nd ed.). Oxford, UK: Oxford University Press. 2005.

Smith S. R. Government and nonprofits in the modern age // *Society*. 2003. Vol. 40. No. 4. P. 36–45.

Yi H.T., Suo L.M., Shen R.W., Zhang J.S., Ramaswami A., Feiock R.C. Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability // *Public Adm. Rev.* 2018. Vol. 78.P. 556–566.

⁸² Gabehart K. M., Nam, A, Weible, Ch. M. Lessons from the Advocacy Coalition Framework for climate change policy and politics // *Climate Action*. 2022. No. 13. DOI:10.1007/s44168-022-00014-5.

взаимодействия от организации протестов до работы с правительствами над разработкой норм и правил. Однако из-за непрекращающегося политического конфликта между различными коалициями изменение политики проходит медленно⁸³.

Исследование авторов Дж. Невига и О. Фритша доказало, что экологические предпочтения вовлеченных субъектов являются ключевым показателем, определяющим экологические результаты, и в высшей степени полицентричное управление приводит к достижению более высоких экологических результатов, нежели моноцентричная система⁸⁴.

Некоторые исследователи оценивали необходимость участия общественности в конкретных видах экологической деятельности, например, оценке воздействия на окружающую среду: привлечение широкого круга заинтересованных сторон в процесс оценки воздействия на окружающую среду может привести к разработке проектов, которые принесут больше социальных, экономических и финансовых выгод, а также потребуют меньших затрат на охрану окружающей среды⁸⁵.

С другой стороны, влияние общественности на эффективность экологического управления может быть очень ограничено. Недавнее исследование подтверждает неоднородность влияния участия общественности на управление природоохранной деятельностью в разных регионах из-за различных условий экономического и социального развития и экологических проблем⁸⁶. Кроме того, в рамках данного исследования был доказан очень слабый положительный эффект при привлечении стейкхолдеров в экологическое управление⁸⁷. Еще одним подтверждением данного мнения служит тот факт, что в процессах участия экологически заинтересованные группы могут быть кооптированы более

⁸³ Elgin D.J. Cooperative interactions among friends and foes operating within collaborative governance arrangements // *Public Adm.* 2015. No. 9. P. 769–787.

⁸⁴ Newig J., Fritsch O. Environmental governance: Participatory, multi-level - And effective? *Environmental Policy and Governance.* 2009. No.19. 197–214.

⁸⁵ Kanu E., Tyonum E., Uchegbu S. Public participation in environmental impact assessment (eia): a critical analysis // *Architecture and Engineering.* 2018. No. 3. DOI: 10.23968/2500-0055-2018-3-1-7-12.

⁸⁶ Dong, L.; Wang, Z.; Zhou, Y. Public Participation and the Effect of Environmental Governance in China: A Systematic Review and Meta-Analysis // *Sustainability.* 2023. Vol 15. No. 5. DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>.

⁸⁷ Там же.

влиятельными группами и/или лишены других, более эффективных способов достижения экологических целей, таких как судебные разбирательства⁸⁸.

Таким образом, существует несколько противоречивых выводов о том, что участие общественности может как значительно способствовать эффективности экологического управления, так и иметь ограниченное влияние на охрану окружающей среды⁸⁹.

В этой связи, предполагается, что достичь эффективности при принятии экологических решений можно, если процедуры участия воспринимаются всеми заинтересованными сторонами как справедливые и законные, интересы заинтересованных сторон отражаются в результатах принятия решений, и процессы принятия решений характеризуются диалогом между участниками (важность совещательных институтов)⁹⁰.

Таким образом, учитывая все вышесказанное, структуру многоуровневого экологического управления можно представить следующим образом (рисунок 1).

⁸⁸ Berry J. M. Beyond Citizen Participation: Effective Advocacy Before Administrative Agencies // *Journal of Applied Behavioral Science*. 1981. Vol. 17. No. 4. P. 463–477.

Whelan J., Lyons K. Community Engagement or Community Action: Choosing Not to Play the Game // *Environmental Politics*. 2005. Vol.14. No.5: P.596–610.

⁸⁹ Rega C., Baldizzone G. Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners' perspective // *Environ. Impact Assess. Rev.* 2015. Vol. 50, P.105–115.

Zhang, T.; Chen, C. The Effect of Public Participation on Environmental Governance in China—Based on the Analysis of Pollutants Emissions Employing a Provincial Quantification // *Sustainability*. 2018. Vol. 10. No.7. DOI:10.3390/su10072302.

Ge T.; Hao X.; Li J. Effects of public participation on environmental governance in China: A spatial Durbin econometric analysis // *J. Clean. Prod.* 2021. Vol. 321. No.10. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.129042.

⁹⁰ Kochskämper E, Challies E, Newig J, W. Jager N, Participation for effective environmental governance? Evidence from Water Framework Directive implementation in Germany, Spain and the United Kingdom // *Journal of Environmental Management*. 2016. Vol. 181. P. 737-748.

Рисунок 1. Структура многоуровневого экологического управления



1. Вертикальные и горизонтальные связи в пределах неограниченного количества гибких юрисдикций для конкретных задач (многоуровневое управление);

2. Институциональные отношения определяются в масштабе проблемы и носят неиерархический характер, связывая множество акторов на субнациональном, национальном и наднациональном уровнях. Эти отношения регулируются согласованным набором правил, норм и процедур сотрудничества (институты экологического управления);

3. Механизмы управления основаны на многосторонних, совместных процессах принятия решений, организованных на принципах справедливости, подотчетности, прозрачности, участия и доступа к информации (принятие экологических решений)⁹¹.

⁹¹ Halimi, Sh., Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs // Dissertations and Theses. 2008. Paper 5963.

Согласимся с автором Халими Ш., что институциональный аспект многоуровневого экологического управления остается критическим, отчасти потому, что «именно институты определяют связи между различными уровнями правительства, отчасти потому, что институты как действующие лица более чем на одном уровне помогают координировать многоуровневое управление, а отчасти потому, что данное управление встроено в институциональные сети, которые «формируют и ограничивают политическое действие»⁹².

Таким образом, наш эмпирический анализ фокусируется на взаимодействии между областями национальной и субнациональной политики, также включая и негосударственных участников, действующих на этих уровнях, анализируя каким образом эти взаимоотношения в рамках системы многоуровневого экологического управления оказывают влияние на качество региональной экологической политики, учитывая место региона в этом процессе. Мы предполагаем, что многоуровневое экологическое управление может оказывать положительное влияние на качество региональной экологической политики при следующих условиях: сохранении принципа субсидиарности при распределении полномочий между различными уровнями власти в области охраны окружающей среды, проявлении каждым из акторов своей субъектности, учете особенностей социально-экономического развития и характера экологических проблем, наличии различных институтов взаимодействия между акторами (преимущественно совещательных), организации процессов принятия решений на принципах справедливости, законности, подотчетности, прозрачности, участия и доступа к информации.

⁹² Ibid.

1.2. Подходы к пониманию феномена «качество экологической политики» и его оценке

Как было выявлено в предыдущем параграфе в процесс разработки и реализации экологической политики сейчас вовлекается все большее количество лиц и организаций на разных пространственных уровнях. «Появление подобных форм и механизмов управления окружающей средой, коллаборации между акторами в условиях неопределенности и растущего числа сложных, многомасштабных экологических проблем влечет за собой и необходимость понимания эффективности экологических решений, проводимой политики, ее оценки относительно того, насколько данная модель способствует созданию благоприятной окружающей среды и ее поддержанию»⁹³. Это приводит к необходимости концептуализации понятия «качество экологической политики».

В зарубежной литературе качество экологической политики рассматривается через призму ее эффективности (efficiency) и результативности (effectiveness), которые предполагают «институционализацию надежных процедур для постановки целей, определения и анализа доступных вариантов, консультаций с заинтересованными сторонами и проведения регулярного ретроспективного анализа как целей политики, так и инструментов»⁹⁴. Иными словами, проведение качественной политики связано с применением смешанных инструментов, например, регулирования (стандарты, запреты, разрешения и ограничения использования), экономических инструментов (гранты и субсидии; налоги и сборы; создание рынка за счет продажи квот на выбросы или использование ресурсов), образовательных инструментов (информационные кампании и обучение)⁹⁵. Сейчас вектор меняется в сторону использования рыночных инструментов и подходов, основанных на принципе добровольности (экологические соглашения), однако

⁹³ Турцева К. П. Качество региональной политики в сфере охраны окружающей среды: экологическое управление в регионах России // Вопросы управления. 2023. Т.17, № 3. С.73.

⁹⁴ An OECD Framework for Effective and Efficient Environmental Policies. Environment and Global Competitiveness. 2008.

⁹⁵ Vedung, E. Policy Instruments: Typologies and Theories, in M.-L. BemelmansVidec, R. C. Rist and E. Vedung (eds) Carrots, Sticks, & Sermons: Policy Instruments& Their Evaluation. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher. 1998. P. 21–58.

исследовали отмечают их низкую экологическую эффективность⁹⁶. С другой стороны, отмечается, что и командно-административные методы регулирования являются негибкими, навязчивыми и неэффективными и их использование не позволяет изменить поведение по отношению к окружающей среде⁹⁷. Исследователями указывается необходимость найти наиболее эффективное сочетание использования государственных и рыночных механизмов регулирования. В случае с Россией, применяются три основных инструмента принуждения: лицензии; разрешения; плата за вредное воздействие на окружающую природную среду. Однако исследователи⁹⁸ обращают внимание на неэффективность использования существующих механизмов, что проявляется в том, что хозяйствующим субъектам выгоднее платить штрафы нежели внедрять современные технологии очистки или реализовывать дорогостоящие природоохранные мероприятия. В качестве стимулирования предприятий при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду к ставкам такой платы введены определенные коэффициенты, что, как предполагается, должно способствовать внедрению наилучших доступных технологий и сохранению объемов выбросов загрязняющих веществ в пределах допустимых норм. «Экологическая» составляющая налогово-бюджетной системы имеет ярко выраженный фискальный характер и направлена на пополнение бюджетных средств, в основном, за счет эксплуатации и загрязнения природной среды⁹⁹. Иными словами, государству выгодно, чтобы природопользователи платили штрафы. В качестве действенного инструмента стимулирования природоохранной деятельности называется механизм государственно-частного партнерства и концессионных соглашений, который, по мнению некоторых авторов, успешно

⁹⁶ Gök A., Sodhi N. The environmental impact of governance: a system-generalized method of moments analysis // *Environmental Science and Pollution Research*. 2021. No. 28. DOI: 10.1007/s11356-021-12903-z.

⁹⁷ Cocklin Ch. *Environmental Policy* // *International Encyclopedia of Human Geography*. 2009. P.540–545.

⁹⁸ Тютюкина Е.Б., Седаш Т.Н., Данилов А.И. Экономические инструменты обеспечения охраны окружающей среды: управленческий аспект // *Управленческие науки*. 2015. №4. С.52–61.

⁹⁹ Бородин, А. И., Бильчак, Е. В. Особенности использования экономико-экологических инструментов в России // *Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета*. 2012. № 26. С. 226–237.

используется в России¹⁰⁰. Возможно проведение эколого-правового эксперимента по установлению специального регулирования выбросов парниковых газов на территории Сахалинской области¹⁰¹, законодательное оформление данной процедуры и дальнейшее введение торговли выбросами позволит, во-первых, контролировать систему выбросов парниковых газов, а в перспективе и снизить уровень выбросов, так как отмечается высокая эффективность грамотного применения данного инструмента.

В отечественной литературе качество экологической политики скорее рассматривается на основе оценки экологической компоненты регионального развития (показатели природоемкости экономики, интегрированный индикатор оценки экологической компоненты благосостояния населения), либо экологическая составляющая рассматривается в качестве одного из элементов при проведении комплексной оценки потенциала региона (алгоритм оценки производственно-экономического потенциала региона¹⁰²), либо методики, позволяющей оценить степень учета экологического фактора в стратегиях социально-экономического развития регионов¹⁰³.

В целом, рассматривая именно измерение оценки «качества» политики, можно выделить несколько подходов: учитываются «входные» данные (стартовые условия) оцениваемого объекта (организации, региона, государства и т.д.)¹⁰⁴ проводя предварительную оценку политики до того как она будет принята и

¹⁰⁰ Седаш Т.Н. Экономические инструменты стимулирования природоохранной деятельности: анализ зарубежного опыта // Финансы и кредит. 2015. №7 (631). С.54–64.

¹⁰¹ Харитонова Ю.С., Сунь Ци. Токенизация торговли выбросами парниковых газов в России и Китае: правовые вызовы // Журнал прикладных исследований. 2022. №5. С.79–85.

¹⁰² Шеломенцев А.Г., Беляев В.Н., Илинбаева Е.А. Оценка экологического фактора в стратегиях социально-экономического развития регионов России // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. №1. С.169–179.

¹⁰³ Дружинин П.В. Шкиперова Г.Т. Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. № 12 (369). С.2356–2372.

¹⁰⁴ Adelle C. Weiland S. Policy assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. Vol.30. No.1. P.25–33.

реализована; процесс, который может включать в себя показатели внутреннего управления объекта¹⁰⁵, «выходные» данные (результаты), оценку воздействия¹⁰⁶.

Первый подход базируется на предвидении ожидаемых воздействий, на детальном определении способов осуществления политики до ее реализации, ввиду чего его считают надежным. Второй подход позволяет установить стратегию, различить, что вытекает из общего принципа политики и что обязано ее практической реализации¹⁰⁷. Благодаря его использованию можно выявить были ли выделены или мобилизованы необходимые ресурсы и выполняются ли действия в соответствии с планом. При данном способе оценке определяются сильные и слабые стороны, которые нуждается в улучшении. Все это свидетельствует в пользу широких перспектив его применения. Третий подход используется для оценки воздействия политики по установленным краткосрочным, промежуточным и долгосрочным целям. Этот тип оценки позволяет выявить, какие изменения произошли благодаря политике и достигла ли политика поставленных целей¹⁰⁸.

Использование одного или нескольких данных подходов зависит от целей и задач исследования.

В данной работе мы соединяем три подхода к оценке качества региональной экологической политики, фокусируясь как на предварительной оценке политики, ее обоснованности, наличии достаточного финансового, ресурсного, технического потенциала и полномочий органов власти, курирующих это направление, так и на оценке процесса, который включает в себя соответствие деятельности планам, целям, правилам и нормам, принятым в экологической политике, адекватности применения различных механизмов регулирования, их интенсивности,

¹⁰⁵ MacDonald, G., Starr, G., Schooley, M., Yee, S. L., Klimowksi, K., & Turner, K. Introduction to program evaluation for comprehensive tobacco control programs. Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention. 2001. URL: http://www.cdc.gov/tobacco/tobacco_control_programs/surveillance_evaluation/evaluation_manual/pdfs/evaluation.pdf (дата обращения 20.05.2023).

¹⁰⁶ Adelle C. Weiland S. Policy assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. Vol.30. No.1. P.25–33.

Theodoulou S. Z., Kofinis Ch. The Art of the Game: Understanding Policy Making. Thomson Wadsworth. 2004

¹⁰⁷ Public Policy Evaluation, Notes du conseil d'analyse économique. 2013. No 1. P. 1-12.

¹⁰⁸ MacDonald, G., Starr, G., Schooley, M., Yee, S. L., Klimowksi, K., & Turner, K. Introduction to program evaluation for comprehensive tobacco control programs. Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention. 2001. URL: http://www.cdc.gov/tobacco/tobacco_control_programs/surveillance_evaluation/evaluation_manual/pdfs/evaluation.pdf (дата обращения 20.05.2023)

привлечении необходимых для получения эффективных результатов заинтересованных сторон к процессу принятия решений; и оценке по результатам – анализируя каким образом данная политика привела к улучшению состояния окружающей среды. Многоуровневое управление в этом контексте оказывает влияние, в первую очередь, на предварительное планирование политики, учитывая, распределение полномочий и ресурсов между органами власти.

Требует отдельного прояснения использование в работе разных, связанных друг с другом терминов, которыми описываются процессы многоуровневого экологического управления и экологической политики.

Начнем с самого общего понятия – *политика*. В данном исследовании под *политикой* понимается, в первую очередь, рациональная целенаправленная деятельность, осуществляемая государственными и негосударственными акторами для достижения целей по выявлению, осмыслению и решению проблем, стоящих перед обществом. Тогда, *экологическая политика* – это направление рациональной целенаправленной деятельности государственных и негосударственных акторов на национальном, региональном и муниципальном уровнях публичной власти, основанное на их межуровневых взаимодействиях в области защиты окружающей среды.

Далее, *деятельность* нами определяется как взаимодействие акторов политики с объектом, которое проявляется в определении целей политики, использовании различных ресурсов и инструментов, а также анализе степени достижения целей. В экологической политике деятельность субъектов политики связана с выбором методов управления, регулирования природопользователей, реализацией мероприятий в области охраны окружающей среды и т.д. Отдельно обозначим понятие *природоохранная деятельность* – меры государственных и негосударственных акторов, направленные на повышение качества окружающей среды, реализуемые в рамках экологической политики.

Управление рассматривается как воздействие на акторов процесса с целью улучшения его отдельных аспектов (прогнозирования, планирования, организации, мотивации, координации и контроля) и достижения результата. *Экологическое*

управление – это система практик и механизмов, которые позволяют оказывать влияние на окружающую среду через воздействие на природопользователей в целях изменения их поведения. Оно включает в себя процедуры и процесс принятия решений, а также механизмы общественного участия.

Регулирование – это комплекс мер, применяемых в целях ограничения, либо стимулирования акторов политики корректировать свою деятельность определенным образом. В экологической политике регулирование осуществляет государство в отношении негосударственных акторов политики через имеющиеся в законодательстве инструменты (например, наложение штрафов или предоставление льгот).

Защита окружающей среды – действия государственных и негосударственных акторов, направленные на охрану природы, на ограничение негативного воздействия деятельности человека. Это цель экологической политики.

Рассматривая использование понятий «качество» и «эффективность» в данной работе, предполагается, что высокое качество политики приводит к ее эффективности. При этом условием качественной политики является системное взаимодействие акторов в целях совместного решения экологических проблем, основанное на принципах справедливости, законности, подотчетности, прозрачности, участия и доступа к информации.

И *многоуровневое управление* в данном случае – это взаимодействие по поводу экологической политики с комплексным вертикальным и горизонтальным участием государственных и негосударственных на разных уровнях власти.

Далее, рассмотрим несколько подходов к оценке качества экологической политики, которые в определённой степени будут использованы в исследовании.

Качество экологической политики можно измерять традиционным способом – через экологические рейтинги, подготовленные информационными и аналитическими центрами, рейтинговыми агентствами, которые могут демонстрировать текущее состояние окружающей среды, на основе полученной и проанализированной ими экологической информации. В России

рекомендованными для стратегического планирования¹⁰⁹ являются следующие рейтинги, в которые в той или иной степени включены экологические показатели:

- ESG-рэнкинг субъектов РФ¹¹⁰, который проводит оценку социальных, экологических рисков в регионах. В его основе лежит принцип совмещения уровня подверженности риску и оценки эффективности его нивелирования. Он оценивает насколько успешно регионы справляются с определенными рисками. Дополнительно он также измеряет и качество государственного управления относительно наличия в регионах инструментов его повышения.

- Экологический рейтинг регионов «Зеленый патруль»¹¹¹, который включает в себя три индекса – природоохранный, промышленно-экологический, социально-экологический, в каждом из которых по семь индикаторов. Рейтинг публикуется 4 раза в год и представляет собой актуальное состояние экологии субъектов РФ.

- Рейтинг качества жизни населения в российских регионах¹¹², которые основан на учете различных характеристиках качества жизни (например, уровень доходов населения, жилищные условия населения, экологические и климатические условия, здоровье населения и уровень образования, уровень развития малого бизнеса и т.д.).

Дополнительно можно принять во внимание и Экологический рэнкинг субъектов РФ¹¹³, так как он представляет собой комплексный индикатор состояния окружающей среды в регионе, направленный на анализ ее различных сфер.

Однако следует выделить недостатки использования данного подхода, которые заключаются в возможной субъективности оценок рейтингов, в связи с привлечением экспертов для их оценки, а также нерегулярности наблюдений, поэтому применение исключительно данного подхода является нецелесообразным.

¹⁰⁹ Рейтинги. Ресурсный центр по стратегическому планированию. URL: https://stratplan.ru/publication/ndex.php/?publicationtree_id=56 (дата обращения: 17.03.2023)

¹¹⁰ Рэнкинг: ESG-рэнкинг субъектов РФ. URL: https://raex-rr.com/pro/ESG/ESG_regions/ESG_rating_regions/2021/ (дата обращения: 17.03.2023)

¹¹¹ Экологический рейтинг регионов («Зеленый патруль»). URL: <https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskij-reyting-subektov-rf?tid=343> (дата обращения: 17.03.2023)

¹¹² Качество жизни в российских регионах. URL: https://ria.ru/20230213/kachestvo_zhizni-1850749274.html (дата обращения: 17.03.2023)

¹¹³ Кому на Руси дышать хорошо. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/2328> (дата обращения: 17.03.2023)

Следующий подход – это оценка качества экологической политики через процесс государственного управления, измеряющий в большей степени усилия органов власти по достижению высокого качества окружающей среды.

Связь между показателями качества окружающей среды и публичного управления становится предметом недавних исследований¹¹⁴, особенно это важно для развивающихся, богатых природными ресурсами стран, где доказывается, что качество публичного управления оказывает влияние на экологическую политику¹¹⁵, воздействуя на принятие экологически устойчивых практик, распределение ресурсов на «зеленые» инвестиции и формулирование политики, способствующей долгосрочному экологическому балансу¹¹⁶.

В региональном аспекте существуют исследования, посвященные доказательству эффективности внедрения экологического управления для снижения загрязнения воздуха и содействия устойчивому развитию¹¹⁷.

Таким образом, «можно утверждать, что экологическое управление играет жизненно важную роль в решении экологических проблем»¹¹⁸.

Концепция качества управления охватывает различные аспекты, включая прозрачность, подотчетность и инклюзивность, которые в совокупности определяют эффективность процессов принятия решений¹¹⁹.

В литературе сложилось несколько подходов относительно оценки качества управления. Мы сконцентрируемся на тех из них, которые относятся к процессу

¹¹⁴ Azam M., Liu L., Ahmad N. Impact of institutional quality on environment and energy consumption: evidence from developing world // *Environ Dev Sustain.* 2021. Vol. 23. No. 2. P. 1646–1667.

¹¹⁵ Abreu M., Soares I., Silva S. Governance quality and environmental policy on emergent, resource-rich economies: The case of Brazil // *Energy Reports.* 2022. Vol.8. No.3. P.70–75.

¹¹⁶ Ofori I.K., Gbolonyo E.Y., Ojong N. Towards inclusive green growth in Africa: critical energy efficiency synergies and governance thresholds. *J. Clean. Prod.*, 2022. DOI: 10.1016/j.jclepro.2022.132917

Hunjra A.I., Bouri E., Azam M., Azam R.I., Dai J. Economic growth and environmental sustainability in developing economies. *Research in International Business and Finance.* 2024.

Liu S., Zhang H. Governance quality and green growth: New empirical evidence from BRICS, *Finance Research Letters*, 2024. Vol. 65. DOI: 10.1016/j.frl.2024.105566.

¹¹⁷ Glasgow D., Zhao S. Has the Clean Air Interstate Rule Fulfilled Its Mission? An Assessment of Federal Rule-Making in Preventing Regional Spillover Pollution // *Review of Policy Research.* 2017. No. 34. P. 186–207.

¹¹⁸ Турцева К. П. Качество региональной политики в сфере охраны окружающей среды: экологическое управление в регионах России // *Вопросы управления.* 2023. Т.17, № 3. С.72–89. DOI: 10.22394/2304-3369-2023-3-72-89.

¹¹⁹ Dai J., Hiung E.Y.T., Destek M.A., Ahmed Z. Green policymaking in top emitters: assessing the consequences of external conflicts, trade globalization, and mineral resources on sustainable development. *Int. J. Sust. Dev. World Ecol.* 2024. P. 1–15.

Wang J., Ma M., Dong T., Zhang Z. Do ESG ratings promote corporate green innovation? A quasi-natural experiment based on SynTao Green Finance's ESG ratings. *Int. Rev. Financ. Anal.*, 2023. Vol. 87. DOI: 10.1016/j.irfa.2023.102623

управления, имея ввиду соблюдение ключевых требований к качеству процессов государственного управления. «Оценка качества государственного управления должна учитывать... качество управленческих процессов, обеспечивающих их достижение»¹²⁰.

Большое значение в литературе имеет концепт «хорошего» управления (good governance), ключевыми характеристиками которого являются участие граждан, прозрачность, подотчетность, этическое и честное поведение, справедливость, способность конкурировать в глобальной среде, способность эффективно работать в партнерстве, устойчивость и верховенство закона¹²¹. Наличие большого количества характеристик свидетельствует об отсутствии определенности при использовании данного концепта, так как ни одна из них не является абсолютной. Важность каждого из данных аспектов может меняться в зависимости от контекста и времени, в связи с чем каждый исследователь по-своему может интерпретировать данный концепт и применять его.

Другим значимым подходом является концепт Ф. Фукуямы, который считает ключевыми показателями потенциал управления, имея ввиду ресурсы и профессионализм кадров, и беспристрастность государственных служащих¹²².

Распространена оценка качества государственного управления на основе подхода Всемирного банка, который предполагает учет таких показателей как подотчетность власти, эффективность правительства, политическая стабильность, эффективная регуляторная политика, контроль над коррупцией и верховенство закона¹²³. Часть данных показателей (верховенство закона, подотчетность власти) будет использована при формировании авторской методики оценки качества региональной экологической политики. В свою очередь учет таких показателей как политическая стабильность и контроль над коррупцией трудно осуществим на региональном уровне и, насколько известно автору, точных данных, позволяющих

¹²⁰ Добролюбова Е.И. К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С.34.

¹²¹ Bovaird T., Löffler E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies // International Review of Administrative Sciences. 2003. Vol. 69. No. 3. P. 313–328. DOI: [0.1177/0020852303693002](https://doi.org/10.1177/0020852303693002)

¹²² Fukuyama F. What is governance? // Governance. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 347–368.

¹²³ Качество государственного управления в странах мира. URL: <https://gtmarket.ru/research/worldwide-governance-indicators> (дата обращения: 13.05.2023)

ранжировать регионы по данным показателям, нет (невозможно оценить реальные масштабы коррупции, оценивается только уровень ее выявления). Что касается эффективности правительства, то данный показатель предполагает «анализ качества государственных услуг, разработки и реализации внутренней государственной политики, уровень доверия к внутренней политике, качество работы государственных служащих и т.д., что не соответствует целям настоящего исследования»¹²⁴.

Существует мнение, что «все оценки эффективности в сфере управления должны быть ориентированы на конкретные заинтересованные стороны»¹²⁵. Это означает, что стейкхолдеры должны приниматься в учет при оценке управления. Соответственно, необходима методика, учитывающая сразу несколько приведённых выше аспектов.

Подобный концепт был разработан исследователями и апробирован преимущественно на странах Латинской Америки¹²⁶. Методика представляет собой попытку измерить то, как функционирует экологическое управление на практике и отражает комплексность системы оценки качества управления на национальном уровне. Исследование строится на анализе, организованном вокруг 11 показателей экологического управления: регулирование и правоприменение; гражданская активность; основные экологические и социальные права; доступ к правосудию и его качество; качество воздуха и климат; качество воды и ресурсы; биоразнообразию; лесное хозяйство; океаны, моря и морские ресурсы; управление отходами; добыча и горнодобывающая промышленность. Данная методика включает в себя определенные требования к качеству процессов государственного управления (природоохранный потенциал государственных органов), элементы

¹²⁴ Турцева К. П. Качество региональной политики в сфере охраны окружающей среды: экологическое управление в регионах России // Вопросы управления. 2023. Т.17, № 3. С.76.

¹²⁵ Bovaird T., Löffler E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies // International Review of Administrative Sciences. 2003. Vol. 69. No. 3. P. 325.

¹²⁶ Vizeu Pinheiro M., Rojas Sánchez L., Long S.; Ponce, A. Environmental Governance Indicators for Latin America & the Caribbean: a cross-country assessment of environmental governance in practice in Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Jamaica, Peru & Uruguay. In Caudillo, E.; Frerichs, E.; Fuentes, A.; González, K., Chamness L.; Morales Jorge A., Ponce, A., Rojas Sánchez L., Vizeu Pinheiro M. (Ed.). 2020. URL: : <https://policycommons.net/artifacts/303981/environmental-governance-indicators-for-latin-america-the-caribbean/1220741> (дата обращения: 20.05.2023)

общественного участия в управлении, а также анализ конкретных практик природоохранных органов, в том числе, принимая во внимание и результаты политики. Соответственно, этот подход опирается на другие уже опробованные.

Итак, мы видим, что при анализе подходов некоторые характеристики качества государственного управления повторяются. Иными словами, можно предположить, что именно они являются некими «маркерами», которые необходимо учесть автору при анализе качества управления.

Однако у исследователей при измерении качества экологического управления «возникают трудности с демонстрацией причинно-следственных связей между процессами управления и экологическими результатами; связи между потенциалом управления, функционированием и эффективностью часто неясны»¹²⁷. Поэтому использовать исключительно качественные, зачастую субъективные подходы при комплексной оценке качества государственного управления не является целесообразным.

Предпринимаются попытки измерить качество экологической политики через показатель интенсивность экологического регулирования. В существующих исследованиях используются различные количественные методы расчета данного показателя. Некоторые исследования основаны на оценке затрат на регулирование, такие как инвестиции в борьбу с загрязнением окружающей среды и стоимость очистных сооружений¹²⁸. Другие сосредоточены на эффектах регулирования с использованием измерения плотности выбросов загрязняющих веществ для представления интенсивности регулирования окружающей среды¹²⁹. В целом, все они так или иначе относятся к экологическому регулированию, которое проявляется

¹²⁷ Bennett N., Satterfield T. Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conservation Letters*. 2018. DOI:11.10.1111/conl.12600.

Lindgren A. Y., Reed M. G., Robson J. P. Process makes perfect: Perceptions of effectiveness in collaborative environmental governance // *Environmental Management*. 2021. Vol. 67. No. 2. P. 228–241. DOI: 10.1007/s00267-020-01402-5

Турцева К. П. Управление охраной окружающей среды в России: динамика интенсивности экологического регулирования. *Вестник Пермского университета. Политология / Bulletin of Perm University. Political Science*. 2023. Т. 17. №3. С.33.

¹²⁸ Deng J., Zhang N., Ahmad F., Draz U.M. Local government competition, environmental regulation intensity and regional innovation performance: An empirical investigation of Chinese Provinces // *Int. J. Environ. Res. Public Health*. 2019. No. 16(12). DOI: 10.3390/ijerph16122130

¹²⁹ Huang Z., He C., Yang F., Zhou Y. Environmental regulation, geographic location and growth of firms' productivity in China // *Acta Geogr. Sin.* 2015. Vol. 70 P.1581–1591. DOI: 10.11821/dlxb201510004.

в наложении ограничений или ответственности на отдельных лиц, корпорации и другие организации с целью предотвращения ущерба окружающей среде или ее улучшения. В литературе сложилось две точки зрения относительно влияния данного показателя на экологическую и экономическую эффективность. В некоторых исследованиях обращают внимание, что экологическое регулирование сильно ограничивает техническую эффективность, а негативного влияния на экономические выгоды больше, чем собственно экологических выгод¹³⁰, что означает сокращение доли рынка и ослабление рыночной конкурентоспособности, вызванное расширением издержек производства для компании¹³¹. В других исследованиях подтверждается, что интенсивность экологического регулирования в разумных пределах может одновременно способствовать увеличению экономических и экологических выгод – экологические нормы, реализуемые государством, могут повысить эффективность технологического прогресса предприятий¹³² или способствовать инновациям¹³³.

Применительно к российским условиям представляется важным выявить именно эффекты регулирования, так как это позволит оценить вклад органов власти в достижение высокого качества окружающей среды, проследить интенсивность и качество принимаемых мер и в целом провести анализ того, как интенсивность регулирования окружающей среды интерпретируется в российском контексте и можно ли ее использовать для проведения оценки качества экологической политики.

Мы интерпретируем данный показатель следующим образом: установление определенных правил, регулирующих отношение промышленных предприятий к

¹³⁰ Fu J., Li L. An Empirical Study on Environmental Regulation, Factor Endowment and Industrial International Competitiveness. *Manag. World*. 2010. No.10. P.87–98.

Wang L, Yan Y. Environmental Regulation Intensity, Carbon Footprint and Green Total Factor Productivity of Manufacturing Industries // *Int J Environ Res Public Health*. 2022. Vol. 19. No. 1. DOI: 10.3390/ijerph19010553

¹³¹ Song M., Wang S. Environmental Regulation, Technological Progress and Economic Growth // *Econ. Res. J*. 2013. No.3. P.122–134.

Wang L, Yan Y. Environmental Regulation Intensity, Carbon Footprint and Green Total Factor Productivity of Manufacturing Industries // *Int J Environ Res Public Health*. 2022. Vol. 19. No. 1. DOI: 10.3390/ijerph19010553

¹³² Zhang C., Lu Y., Guo L., Yu T. Environmental Regulation Intensity and Production Technology Progress // *Econ. Res. J*. 2011. No. 2. P. 113–124.

¹³³ Wang L, Yan Y. Environmental Regulation Intensity, Carbon Footprint and Green Total Factor Productivity of Manufacturing Industries // *Int J Environ Res Public Health*. 2022. Vol. 19. No. 1. DOI: 10.3390/ijerph19010553

обеспечению охраны окружающей среды при производстве своей продукции, оказывает влияние на их действия, проявляющиеся в инвестировании в данную сферу и выполнении обязательств, что приводит к ограничению выбросов загрязняющих веществ, при этом само государство одновременно с ними вкладывается в ликвидацию последствий загрязнения. Далее, действия приводят к изменению состояния окружающей среды. Таким образом, интенсивность экологического регулирования, с одной стороны, может указывать на степень проработки экологического законодательства и действия всех субъектов, включенных в данный процесс, с другой, позволит оценить качество принимаемых мер и их эффекты. Иными словами, данный показатель включает в себя и входные условия, так как у регионов плотность выбросов отличается в связи с их спецификой социально-экономического развития; также отражает сам процесс экологического управления, то, как регионы вкладываются в изменение качества окружающей среды и, соответственно, сами эффекты их управления.

1) Изначально рассчитывается интенсивность выбросов загрязняющих веществ региона i следующим образом:

$$P_{ijt} = \frac{T_{ijt}}{Y_{it}} / \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{T_{ijt}}{Y_{it}}$$

где i, t, j – регион, год и загрязнитель соответственно; P_{ijt} – интенсивность выбросов загрязняющего вещества j в регионе i в течение года t . T_{ijt} – суммарный сброс загрязняющего вещества j в регионе i в течение года t . Y_{it} — стоимость валовой промышленной продукции в регионе i в течение года t . n - количество единиц анализа. Более высокое значение P_{ijt} , особенно если оно превышает единицу, указывает на то, что выбросы загрязняющих веществ высокие из-за более мягкого экологического регулирования.

2) За основу мы берем два вида выбросов: выбросы от стационарных источников и сброс загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты, из-за того, что мы ограничены имеющимися данными на региональном уровне, единственными, которые отражают промышленное загрязнение. Поэтому,

отдельно рассчитав данную формулу для каждого из них, рассчитываем их суммарную интенсивность:

$$Pit = 1/2(Pi1t + Pi2t)$$

где Pit – суммарная интенсивность выбросов загрязняющих веществ в регионе i в течение года t , измеренная по загрязнению сточных вод и выбросам от стационарных источников.

3) Далее рассчитывается непосредственно интенсивность экологического регулирования региона i :

$$ERit = 1/Pit$$

где $ERit$ – интенсивность экологического регулирования в регионе i в течение года t . Более высокое значение $ERit$ указывает на то, что регионы достигают лучшего экологического управления за счет более строгого экологического регулирования; в противном случае экологические стандарты и интенсивность экологического регулирования ниже¹³⁴.

Таким образом, в контексте анализа качества региональной экологической политики сквозь призму многоуровневого управления мы исследуем то, насколько обоснована проводимая политика в части полномочий и ресурсов, насколько качественно организован процесс управления, включающий в себя многочисленные стороны и уровни власти, и насколько «входные» данные и совместные усилия приводят к повышению качества окружающей среды. Оценка качества экологической политики будет основана на количественных и качественных методах анализа для того, чтобы получить более комплексные и надежные результаты.

¹³⁴ Yang J, Xue D, Huang G. The Changing Factors Affecting Local Environmental Governance in China: Evidence from a Study of Prefecture-Level Cities in Guangdong Province // Int J Environ Res Public Health. 2020 Vol. 10. DOI: 10.3390/ijerph17103573.

1.3. Методический инструментарий для проведения оценки качества экологической политики регионов России

Итак, при оценке качества экологической политики мы соединяем все три компонента: оценку на «входе» (оценку ресурсов, кадров, нормативное обеспечение деятельности), оценку процесса (деятельности органов власти по экологическому управлению), оценку результатов (качества охраны окружающей среды).

При определении набора показателей мы руководствовались следующими характеристиками:

- измеримость;
- наличие официальных статистических данных для расчета показателей или методик, позволяющих эти данные получить;
- сопоставимость с другими национальными или международными индикаторами.

Методика основывается на исследовании межстрановой оценки практик экологического управления, проведенной в Латинской Америке¹³⁵, так как в нем, с нашей точки зрения, представлен наиболее полный перечень измеримых и адекватных индикаторов и данный подход опирается на некоторые более ранние исследования, прокомментированные выше. В данной работе из вышеуказанного исследования будет использован концепт «Верховенство экологического права». Он объединяет следующий перечень индикаторов: «подотчетность перед законом, координация между учреждениями, потенциал природоохранных органов, открытое правительство (доступность информации, надлежащий учет комментариев, участие в процессе принятия решений), доступное и

¹³⁵ Vizeu Pinheiro M., Rojas Sánchez L., Long S.; Ponce, A. Environmental Governance Indicators for Latin America & the Caribbean: a cross-country assessment of environmental governance in practice in Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Jamaica, Peru & Uruguay. In Caudillo, E.; Frerichs, E.; Fuentes, A., González, K., Chamness L.; Morales Jorge A., Ponce, A., Rojas Sánchez L., Vizeu Pinheiro M. (Ed.). 2020. URL: : <https://policycommons.net/artifacts/303981/environmental-governance-indicators-for-latin-america-the-caribbean/1220741> (дата обращения: 20.05.2023)

беспристрастное разрешение споров»¹³⁶. Верховенство экологического права применяет эти принципы к экологическому контексту, возлагая на все организации равную ответственность за соблюдение законов об окружающей среде; вовлечение затронутых сообществ в процесс принятия экологических решений; разработку и исполнение природоохранных законов и правил; независимое рассмотрение экологических споров. Иными словами, в данном концепте объединяются сразу два аспекта оценки экологической политики. Однако, поскольку в компетенцию региональных органов исполнительной власти не входит разрешение споров между участниками процесса принятия решений, мы исключаем данный индикатор из анализа. Также будут разделены индикаторы, демонстрирующие природоохранный потенциал и внутреннее устройство министерств, и индикаторы, связанные с привлечением заинтересованных сторон к процессу принятия решений, так как считаем, что это два разных блока, требующие отдельного анализа.

Кроме того, в категорию «Общественное участие» мы вводим дополнительный индикатор – деятельность комиссий по экологии и охране окружающей среды региональных Общественных палат и Общественных советов при региональных органах исполнительной власти, занимающихся природоохранной деятельностью. Анализ деятельности данных структур, представленности групп заинтересованных сторон и уровней власти позволит оценить выполнение им своей ключевой функции. Кроме того, мы включаем индикатор «Внедрение инноваций в сфере охраны окружающей среды», так как развитие новых технологий является фактором успешного функционирования региона в рамках модели устойчивого развития¹³⁷ и, согласно исследованиям, на региональном уровне открывается пространство для экспериментирования¹³⁸. Это

¹³⁶ Турцева К. П. Качество региональной политики в сфере охраны окружающей среды: экологическое управление в регионах России // Вопросы управления. 2023. Т.17, № 3. С.76.

¹³⁷ Kondratiuk-Nierodzińska, M. New Knowledge Generation Capabilities and Economic Performance of Polish Regions. *Equilibrium* // Quarterly Journal of Economics and Economic Policy. 2016. Vol. 11, No.3. P.451–471. DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2016.021>.

¹³⁸ Millimet D. Environmental Federalism: A Survey of the Empirical Literature // *Case Western Reserve Law Review*. 2014. Vol. 64. No.4. DOI: 10.2139/ssrn.2372540.

также позволяет выявить дополнительные формы взаимодействия со стейкхолдерами в рамках действующей системы многоуровневого экологического управления.

Также важно проследить каким образом усилия органов власти и общественное участие в процессе принятия решений оказывает влияние на результаты политики. Результаты политики будут измеряться через наличие положительной динамики качества окружающей среды в основных направлениях региональных органов исполнительной власти, занимающихся природоохранной деятельностью, согласно отчетам о реализации государственных программ в области охраны окружающей среды и ежегодным докладам об охране окружающей среды.

Таким образом, в данном исследовании мы включаем в анализ качества экологической политики, во-первых, внутреннюю структуру работы региональных органов исполнительной власти, занимающихся природоохранной деятельностью, для понимания полномочий, потенциала и направлений деятельности для вовлечения заинтересованных сторон в процесс принятия решений; во-вторых, показатели экологического управления, характеризующие участие стейкхолдеров; в-третьих, качество окружающей среды.

В качестве количественного индикатора качества экологической политики используется показатель интенсивности экологического регулирования, который контролирует экономическую деятельность предприятий путем разработки и реализации соответствующей политики, законов и нормативных актов для достижения сокращения загрязнения и защиты окружающей среды.

В таблице 1 представлена методика исследования, в ней отражен перечень переменных для проведения качественного анализа и их операционализация. Источниками данных выступают сайты региональных природоохранных исполнительных органов власти субъектов РФ.

Таблица 1. Методика анализа качества региональной экологической политики

Категория	Индикатор	Операционализация	Балл
«Входные» данные	Четкая юрисдикция,	<ul style="list-style-type: none"> Наличие у Министерства полномочий, указанных в нормативно-правовых актах, входящих в 	1

Категория	Индикатор	Операционализация	Балл
	цели и полномочия	<p>систему природоохранного законодательства, их непротиворечивость федеральному законодательству;</p> <ul style="list-style-type: none"> Отсутствие дублирующих полномочий между структурными подразделениями министерства и их соответствие направлениям его деятельности. <p>По каждому из данных пунктов присваивается по 0,5 баллов.</p>	
	Координация между учреждениями различных уровней власти	<ul style="list-style-type: none"> Наличие документов, подтверждающих координацию природоохранного министерства с другими федеральными/региональными/местными органами; Сотрудничество не менее чем с одним органом власти по каждому направлению деятельности; Наличие документов о сотрудничестве с разными уровнями власти. <p>По каждому из данных пунктов присваивается по 0,5 баллов.</p>	1,5
	Финансовый потенциал	<p>Наличие достаточного количества ресурсов для выполнения полномочий: сравнение планируемых и фактических расходов согласно нормативно-правовым актам о бюджете.</p> <p>Если планируемые расходы совпадают с фактическими или очень близки к ним (в пределах 100-200 тысяч), во-первых, это значит, что средства осваиваются в полном объеме, во-вторых, что министерству возможно необходимо дополнительное финансирование. Для определения необходимости дополнительного финансирования анализируются доклады об охране окружающей среды, в которых проверяется наличие/отсутствие данной проблемы по всем направлениям деятельности. Если такая проблема указана, то региону присваивается 0,5 баллов, если нет, то 1 балл. Если планируемые расходы не совпадают с фактическими, то региону присваиваются баллы на основе анализа разницы: при превышении планируемых расходов более чем на 50% в сравнении с фактическими, региону присваивается 0 баллов в связи с наличием проблем в освоении средств.</p>	1
	Человеческий потенциал	<ul style="list-style-type: none"> Наличие достаточного количества сотрудников для выполнения полномочий: рассчитывается на основе среднего числа сотрудников во всех регионах и средней доли сотрудников по отношению к общей численности населения: если в выбранных для анализа регионах данные цифры близки к среднему, то региону присваивается 0,5 баллов; Профессионализм кадров: наличие информации о прохождении программы повышения квалификации каждого сотрудника минимум раз в 5 лет согласно 	1

Категория	Индикатор	Операционализация	Балл
		статьи 197 ТК: если у половины сотрудников министерства присутствует информация о повышении квалификации, региону присваивается 0,5 баллов.	
	Технический потенциал (использование высокоточных данных при сборе и обработке статистической информации о состоянии окружающей среды)	Наличие современной региональной системы сбора и обработка статистической информации о состоянии окружающей среды	1
	Информация и расследование	Наличие опубликованной информации о: <ul style="list-style-type: none"> • проводимых инспекциях, • оценке воздействия на окружающую среду, • мониторинге экологических показателей, • проверках предприятий и реакции на несоблюдение требований законодательства. По каждому из данных пунктов присваивается по 0,5 баллов.	2
Экологическое управление	Доступ к информации	Наличие обновленной информации и отчетности по всем разделам сайта	1
	Надлежащий учет комментариев	Наличие официального ответа на вопросы/комментарии/обращения общественности	1
	Комиссия по экологии и охране окружающей среды в Общественной палате	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие комиссии по экологии и охране окружающей среды; • Наличие различных категорий¹³⁹ заинтересованных сторон (не менее 3¹⁴⁰); • Наличие категорий заинтересованных сторон различных масштабов: федерального, межрегионального, регионального или местного (не менее двух из них); • Наличие специализированного образования, как минимум, у половины членов комиссии; • Равномерная представленность различных групп стейкхолдеров; • Наличие регулярного характера заседаний комиссии; 	4

¹³⁹ Под категорией в данном случае подразумевается отдельная группа заинтересованных сторон – бизнес, который делится на малый, средний и крупный, некоммерческие организации, университеты и т.д.

¹⁴⁰ Должно присутствовать минимум 3 группы заинтересованных сторон (т.е. более половины групп, способных оказать влияние на процесс принятия решений)

Категория	Индикатор	Операционализация	Балл
		<ul style="list-style-type: none"> • Учет органами власти рекомендаций комиссии в своих нормативно-правовых актах. <p>По каждому из данных пунктов присваивается по 0,5 баллов, исключая последний пункт, где присваивается 1 балл, так как показателем эффективной работы комиссии является возможность влияния на решения органов власти.</p>	
	Общественный экологический совет	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие различных категорий заинтересованных сторон (не менее 3); • Наличие категорий заинтересованных сторон различных масштабов: федерального, межрегионального, регионального или местного (как минимум двух из них); • Равномерная представленность различных групп стейкхолдеров; • Наличие регулярного характера заседаний; • Соответствие протоколов плану деятельности Совета или объяснение исключений вопросов из повестки; • Наличие в протоколах заседания предложений и рекомендаций от представителей общественного совета (более чем в половине протоколов в год), а не только поддержки политики природоохранного органа, иными словами, выполнение консультативно-совещательной функции; • Учет органами власти рекомендаций общественного совета в своих нормативно-правовых актах. <p>По каждому из данных пунктов присваивается по 0,5 баллов, исключая последний пункт, где присваивается 1 балл, так как показателем эффективной работы совета является возможность влияния на решения органов власти.</p>	4
	Взаимодействие с ключевыми стейкхолдерами	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие различных категорий стейкхолдеров (не менее 3); • Наличие категорий заинтересованных сторон различных масштабов: федерального, межрегионального, регионального или местного (хотя бы двух из них); • Наличие разнообразных направлений сотрудничества (не менее половины направлений, указанных в полномочиях министерства) <p>По каждому пункту присваивается по 0,5 баллов</p>	1,5
	Внедрение инноваций в сфере охраны окружающей среды	Наличие инновационных проектов в сфере охраны окружающей среды, реализуемых в рамках механизма государственно-частного партнерства, соглашений с заинтересованными сторонами и т.д.	1

Категория	Индикатор	Операционализация	Балл
Результаты политики	Качество окружающей среды	<ul style="list-style-type: none"> Наличие в отчетах о реализации национального проекта «Экология», региональных государственных программах в сфере охраны окружающей среды, государственных докладах об охране окружающей среды информации о достижения плановых показателей и повышении качества окружающей среды по направлениям министерства. За каждое направление, где по итогам анализа было зафиксировано достижение установленных показателей и/или повышение качества окружающей среды дается по 1 баллу. 	В зависимости от количества направлений Министерства

Источник: составлено автором

Для анализа качества экологической политики используется интервальная шкала, где измерителем является наличие или отсутствие значения соответствующего показателя. Если значение определённого показателя полностью отображено, оценка получает максимальный балл, частичное присутствие – по 0,5 баллов (исключая два пункта о субъектах общественного контроля) за наличие каждого из пунктов показателя, полностью отсутствует – 0. Отсутствие информации о том или ином показателе также принимается во внимание и соответствует оценке 0. Далее оценки суммируются, и по полученным результатам проводится рейтингование и группировка регионов. Подсчет результатов осуществляется следующим образом: высоким качество экологической политики можно считать, если субъект РФ получает максимальные оценки не менее чем по 80% индикаторов. Тогда он попадает в сектор А (80-100%). Далее сектор В - от 60% до 79%, что соответствует среднему качеству экологической политики, сектор С – 40-59% – ниже среднего, D – 20-39% – низкое, E – 0-19% – неудовлетворительное.

Кроме проведения оценки качества региональной экологической политики, будут выявлены факторы, оказывающие на нее влияние. В качестве зависимой переменной используется интенсивность экологического регулирования.

Вопросами влияния различных факторов на проведение эффективной экологической политики на национальном уровне занимались такие

исследователи, как Cherniwchan, Payne, Li, Reuveny, Povitkina, Kammerlander, Schulze¹⁴¹. Российские исследователи концентрировались на социально-экономических (отраслевая специализация региона; богатство, размер, плотность населения, количество и качество регионального природного капитала), политических (наличие/отсутствие политической воли и активность/пассивность региональной власти, общественное устройство, прозрачность и открытость для правового процесса) и культурных факторах (исторические традиции местных сообществ, степень приоритетности экологических проблем в обществе, административная культура).¹⁴², которые могли оказать влияние на появление той или иной модели экологической политики.

В данном исследовании были выбраны факторы, большая часть из которых еще не была исследована на российском опыте, однако которые продемонстрировали свою значимость в исследованиях применительно к другим странам. При выборе предикторов экологической политики мы также опирались на применимость к российским условиям и доступность имеющихся данных.

Первый фактор – экологическое сотрудничество. Измеряется через среднюю интенсивность экологического регулирования соседних регионов. Считается, что чем выше уровень экологического сотрудничества у соседних регионов, тем выше интенсивность экологического регулирования у анализируемого региона¹⁴³.

Второй фактор – общественное участие в экологической политике. Измеряется через количество представленных категорий стейкхолдеров в Общественном совете, а также количество заседаний в год (через анализ

¹⁴¹ Cherniwchan, J., Copeland, B. R. and Scott Taylor, M. (2017) 'Trade and the environment: new methods, measurements, and results', *Annu. Rev. Econom.*, 9, pp. 59–85;

Kammerlander, A., Schulze, Günther G. (2021) 'Political-economic correlates of environmental policy', *Environmental Research Letters*, Vol. 16, 2, pp. 1–10. DOI:10.1088/1748-9326/abdc89.

Li, Q. and Reuveny, R. (2006) 'Democracy and environmental degradation', *Int. Stud. Q.*, 50, pp. 935–956. Payne, R. (1995) 'Freedom and the environment', *J. Democr.*, 6, pp. 41–55;

Povitkina, M (2018) 'The limits of democracy in tackling climate change', *Environ. Polit.*, 27, pp. 411–432.

¹⁴² Ермолов Н.Г. Экологическая политика в современной России: состояние и тенденции развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Астрахань, 2014.

Терешина, М. В., Лувсандондовын Оюунцэцэг, Тамбовцева, Т. (2007) 'Инструменты государственной экологической политики: международный опыт', *Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации*. Ч. 1. Москва, С. 800–807.

¹⁴³ Yang J, Xue D, Huang G. The Changing Factors Affecting Local Environmental Governance in China: Evidence from a Study of Prefecture-Level Cities in Guangdong Province // *Int J Environ Res Public Health*. 2020 Vol. 10. DOI: 10.3390/ijerph17103573.

количества протоколов). Предполагается, что чем больше категорий заинтересованных сторон представлено Общественном совете, тем выше качество экологической политики; и чем чаще проводятся заседания, тем также выше качество экологической политики.

Третий фактор – нормативно-правовое обеспечение экологической политики. Измеряется через количество нормативно-правовых актов верхнего уровня в регионе (постановления и распоряжения Правительства, законы, указы Губернатора), так как, в целом количество основных документов отражает проработанность экологического законодательства, с другой стороны, количество внесённых изменений, наоборот, может отражать степень недоработки уже ранее принятых документов.

Четвертый фактор – вектор региона при разработке экологической политики. Измеряется через наличие у субъекта РФ федеральной или региональной ориентации и через косвенный показатель – долю средств федерального бюджета, так как предполагается, что при наличии федеральной ориентации у региона, доля средств федерального бюджета выше, чем только при наличии региональной ориентации. Под ориентацией понимается использование региональными органами власти федеральных подходов при разработке собственных нормативно-правовых актов (копирование целей, содержания федеральных нормативных документов) в сфере экологической политики, либо ориентирование на собственные проблемы, указанные в региональных стратегиях социально-экономического развития. Подробно это будет раскрыто в параграфе 3.1. 3 главы.

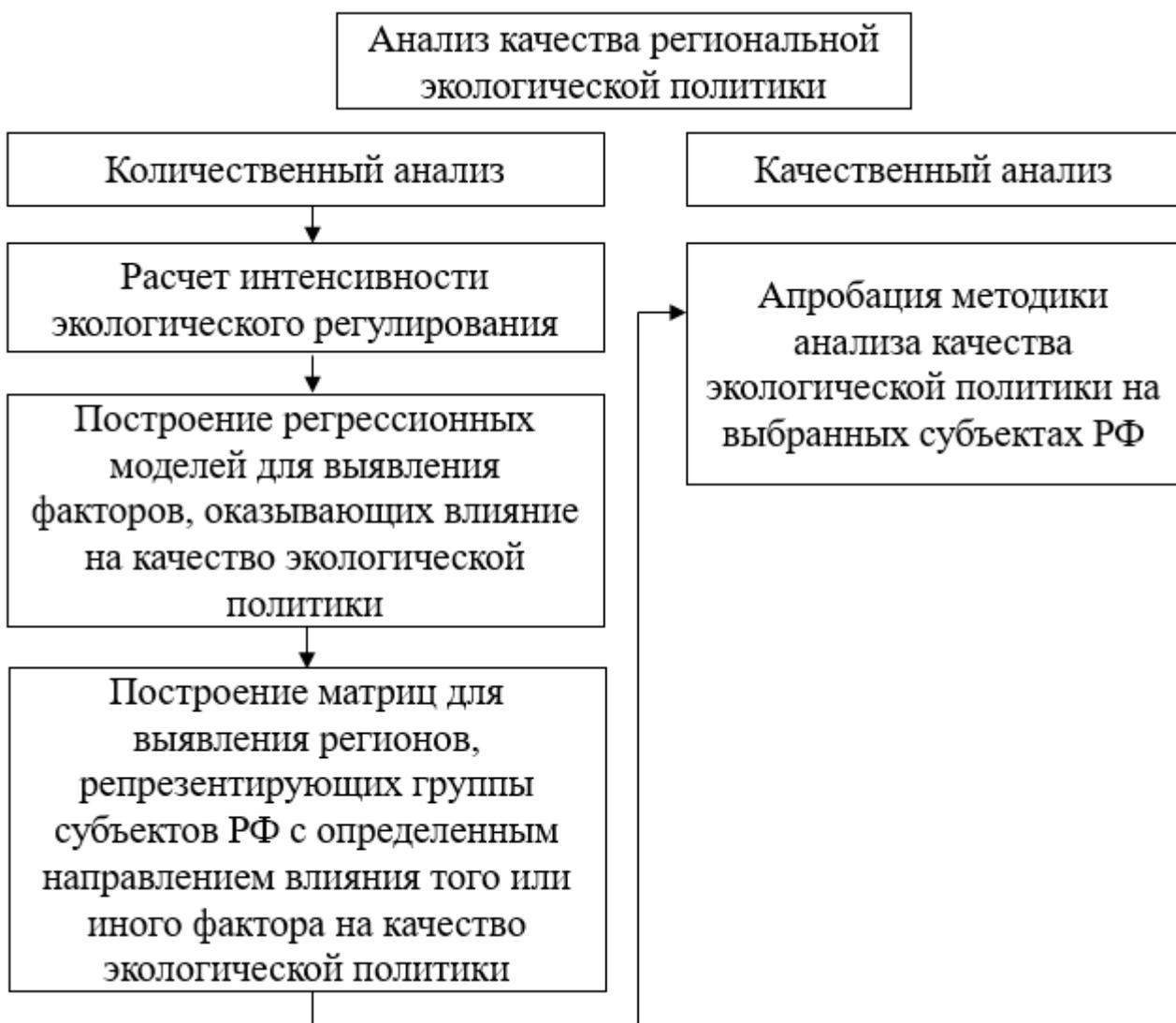
Пятый фактор – экологическая обстановка региона. Измеряется через динамику региональных рейтингов, затрагивающих сферу экологии и значимых для стратегического планирования.

Итак, указанная выше методика будет апробирована в 3 главе при анализе качества экологической политики регионов России.

В работе будет проведен корреляционный анализ, дополнительно построены линейные и панельные регрессионные модели с зависимой переменной – интенсивность экологического регулирования, для проверки факторов, способных

оказать на нее влияние. Количественный анализ необходим для того, чтобы выявить как факторы многоуровневого экологического управления на 3 этапах оценки политики («вход», процесс, результат) оказывают влияние на ее качество и какие регионы могут являться «маркерами», по которым можно комплексно измерить качество политики, распространив результаты на более широкий круг субъектов РФ. Подробно анализ представлен на рисунке 2.

Рисунок 2. Анализ качества региональной экологической политики в России в контексте системы многоуровневого экологического управления

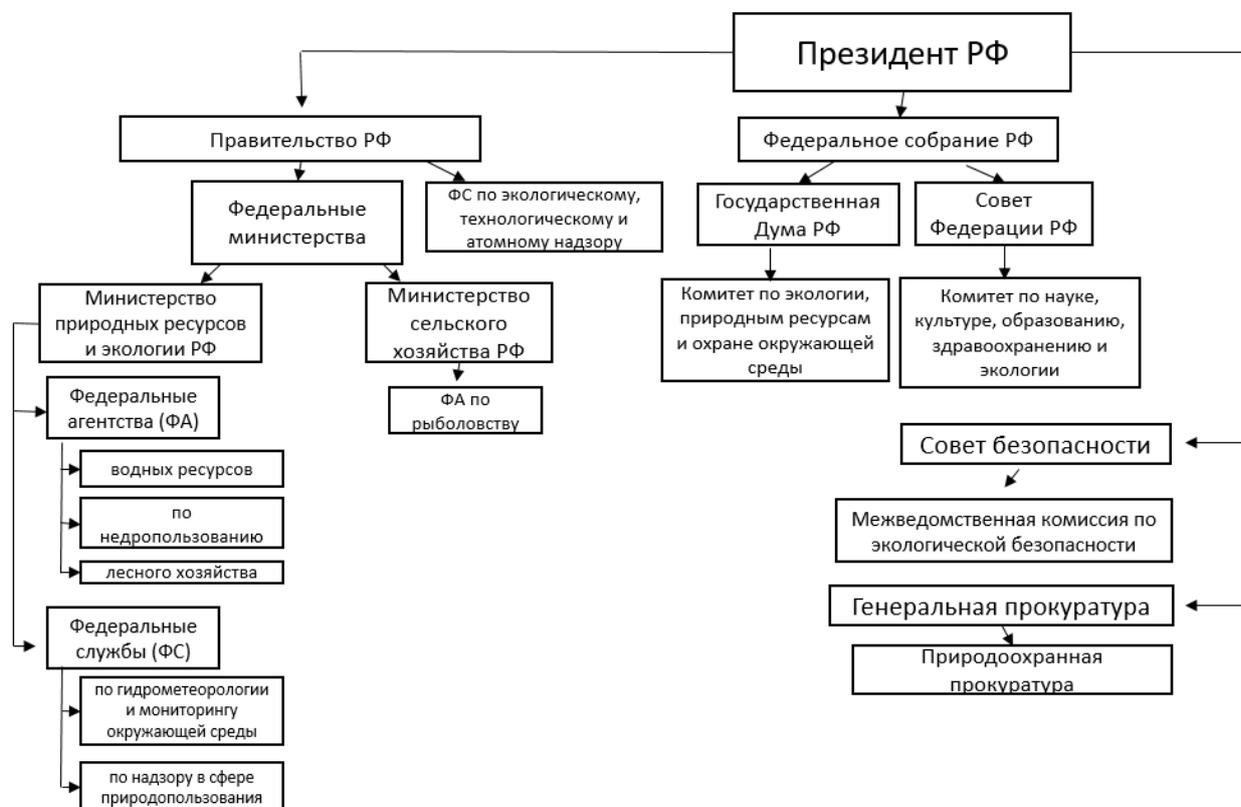


Глава 2. Система многоуровневого экологического управления в России

2.1. Организация многоуровневого управления охраной окружающей среды

Система органов государственной власти в сфере управления охраной окружающей среды на федеральном уровне в России включает в себя как органы общей компетенции, так и специальной (рисунок 3). К первым относится Президент, Правительство и Федеральное собрание, ко вторым – Министерство экологии и природных ресурсов, Министерство сельского хозяйства, отраслевые Федеральные службы и агентства. Вместе они составляют каркас экологического управления.

Рисунок 3. Система органов государственной власти в сфере управления охраной окружающей среды на федеральном уровне в России



Специальные органы можно разделить на консультативные и исполнительно-распорядительные, как это существует в международном опыте.

Консультативным органом при аппарате Президента выступает Межведомственная комиссия Совета безопасности по экологической безопасности. Ее функции связаны с выявлением угроз экологической безопасности; анализом информации о ее состоянии; прогнозированием возможных источников экологической опасности; оценкой эффективности проектов федеральных (государственных) целевых программ в данной области; экспертизой проектов решений органов власти по соответствующим вопросам; анализом эффективности работы органов исполнительной власти федерального уровня и субъектов РФ по выполнению решений Совета безопасности; подготовкой предложений и рекомендаций Совету безопасности по ее направлению деятельности¹⁴⁴.

Министерство природных ресурсов и экологии является ключевым органом, ответственным за организацию управления охраной окружающей среды, однако его полномочия ограничиваются выработкой, нормативно-правовым регулированием (особо охраняемых природных территорий, охраны окружающей среды, воспроизводства, охраны и использования недр, водных и лесных ресурсов, объектов животного мира)¹⁴⁵, а также правоприменительными функциями¹⁴⁶. Полномочия Министерства сельского хозяйства затрагивают сферу воспроизводства, охраны и использования водных биологических ресурсов¹⁴⁷. Федеральные службы осуществляют контрольно-надзорные функции, федеральные агентства – правоприменительные¹⁴⁸.

Отдельно также стоит отметить существование природоохранных прокуратур, занимающихся надзором за исполнением законов об охране

¹⁴⁴ Указ Президента РФ от 06.05.2011 N 590 (ред. от 07.03.2020) "Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113807/ (дата обращения: 30.11.2023)

¹⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 N 1219 (ред. от 05.04.2024) "Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023). URL: <https://base.garant.ru/71249342/> (дата обращения: 17.05.2024)

¹⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». URL: <http://base.garant.ru/186816/>. (дата обращения: 23.03.2022)

¹⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 N 450 (ред. от 30.11.2023) "О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2023) URL: <https://base.garant.ru/12160970/> (дата обращения: 30.11.2023)

¹⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». URL: <http://base.garant.ru/186816/>. (дата обращения: 30.11.2023)

окружающей среды и природопользовании, соблюдением экологических прав граждан другими государственными и негосударственными субъектами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов по указанным вопросам¹⁴⁹.

В организации подобной сложной структуры, с нашей точки зрения, во-первых, до сих пор сохраняется проблема отсутствия четкого разделения полномочий между государственными субъектами, ответственными за охрану окружающей среды. Например, автор статьи «Некоторые проблемы управления охраной окружающей среды и природопользованием» указывает на проблемы преемственности полномочий реорганизованных ведомств, и распределения полномочий между федеральными службами и федеральными агентствами, которые проявляется в том, что, например, Федеральное агентство по рыболовству¹⁵⁰ осуществляет функции по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами¹⁵¹, хотя это должны делать соответствующие Федеральные службы. До сих пор некоторые федеральные агентства осуществляют полномочия, относящиеся к сфере контроля и надзора, например, федеральное агентство по недропользованию осуществляет оформление, регистрацию и выдачу лицензий на пользование недрами¹⁵². Однако видны и постепенные исключения данных функций у Федерального агентства водных ресурсов и Федерального агентства лесного хозяйства. Более того, подчинительный характер связи между Министерством природных ресурсов и подотчётными ему Федеральными агентствами и службами, ставит под вопрос идею разграничения их функций.

Следующей проблемой, является проблема неточности понятийного аппарата в данной сфере, что проявляется, например, в отсутствии законодательно

¹⁴⁹ Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 N 84 (ред. от 11.09.2023) "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур" URL: <https://rulaws.ru/acts/Prikaz-Genprokuratury-Rossii-ot-07.05.2008-N-84/> (дата обращения: 30.11.2023)

¹⁵⁰ «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов»: Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 г. № 996. URL: <https://base.garant.ru/401405104/> (дата обращения: 23.03.2022)

¹⁵¹ Шубин Ю.П. Некоторые проблемы управления охраной окружающей среды и природопользованием // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. №3. С.62–64.

¹⁵² Оформление, регистрация и выдача лицензий на пользование недрами. Внесение изменений в лицензии на пользование участками недр. Переоформление лицензий на пользование участками недр. Принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении осуществления права пользования участками недр. URL: <https://www.rosnedra.gov.ru/article/12403.html/> (дата обращения: 23.03.2022)

разделенных понятий «природопользование» и «охрана окружающей среды», в связи с чем возникают споры об их соотношении и правомерности использования в экологическом законодательстве¹⁵³.

Расплывчатый характер российского экологического законодательства также выражается в отсутствии детализации полномочий Министерства природных ресурсов и экологии, что проявляется в части отсутствия разделов о его целях и задачах, о порядке взаимодействия с иными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, об ответственности министерства, отсутствуют пределы, формы и методы его деятельности¹⁵⁴. Соответственно, исследователи считают необходимым серьезную доработку нормативно-правовых актов, регулирующих осуществление данным органом своих полномочий.

Безусловно, происходящее непрерывное совершенствование экологического законодательства частично снимает часть данных вопросов. Однако, считаем, что для того чтобы увеличить эффективность управления охраны окружающей средой, также необходимо использовать зарубежный опыт, например, обязать все отраслевые Министерства и ведомства привести свои полномочия, программы, задачи и процедуры в соответствие с назначением, целями и процедурой, изложенными в нормативно-правовых актах, касающихся сферы природопользования¹⁵⁵, создав там дополнительные подразделения, наделенные экологическими функциями. Это обеспечит законодательно закреплённое взаимодействие между всеми Министерствами в данной сфере, позволит включить охрану окружающей среды в направления других Министерств. Кроме того, соглашаясь с авторами исследования «Современное российское административное законодательство в сфере природопользования: проблемы и противоречия»¹⁵⁶, считаем необходимым вывести из-под контроля Министерства федеральную службу

¹⁵³ Пушкарев И.П. Органы управления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации: вопросы формирования полномочий // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2021. №2. С.92–100.

¹⁵⁴ Волков А.М., Лютягина Е.А. Современное российское административное законодательство в сфере природопользования: проблемы и противоречия // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Гуманитарные науки. 2014. №1 (38). С.230–247.

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Там же.

по надзору в сфере природопользования, чтобы реализовать разграничение между ними функций и обеспечить их независимость друг от друга.

На региональном и местном уровне система управления охраной окружающей среды соответствует федеральной логике, осуществляясь представительными и исполнительными органами власти, местными органами самоуправления, а также территориальными органами специально уполномоченных ведомств.

Далее рассмотрим более подробно специфику российского экологического законодательства, а также соотношение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнем власти.

Российское экологическое законодательство включает в себя нормы других отраслей права, такие как конституционное, гражданское, административное и т.д., поэтому носит комплексной характер.

Это самая динамично развивающаяся и постоянно изменяющаяся отрасль законодательства.

Данная отрасль занимается регулированием отношений между организациями, общественными объединениями, учреждениями и гражданами в области природоохранного управления, определением их прав и обязанностей для гарантии условий экологически безопасной жизни, охраны здоровья на территории государства.

Экологическое законодательство состоит из нескольких блоков законов: общих законов, регулирующих правовые отношения в области охраны окружающей среды, законов в области обеспечения экологической безопасности, также законов по радиационной безопасности населения и природным ресурсам.

Базовым федеральным законом, который определяет полномочия органов в области охраны окружающей среды, устанавливает лимиты использования природных ресурсов, а также экологические требования к осуществлению деятельности, связанной с природопользованием, является закон РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В таблице 2 представлено

разграничение полномочий между органами публичной власти в данной области согласно данному закону.

Таблица 2. Распределение полномочий между органами публичной власти в сфере охраны окружающей среды

Полномочия органов власти РФ	Полномочия органов власти субъектов РФ	Полномочия органов местного самоуправления РФ
обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации	участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации	
разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением	принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением	
разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации	право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды	
установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядка организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы; установление порядка создания, эксплуатации и развития федеральной государственной информационной	участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта	

Полномочия органов власти РФ	Полномочия органов власти субъектов РФ	Полномочия органов местного самоуправления РФ
<p>системы состояния окружающей среды, перечня видов размещаемой в ней информации и ее состава, требований к форме и формату размещения такой информации, в том числе к виду электронной подписи, порядка и условий размещения такой информации в данной информационной системе, в том числе сроков и периодичности ее размещения, перечня поставщиков информации, порядка доступа к информации, содержащейся в данной информационной системе; установление порядка межведомственного информационного взаимодействия при ведении федеральной государственной информационной системы состояния окружающей среды, в том числе состава и объема информации, подлежащей размещению в данной информационной системе в порядке указанного взаимодействия, порядка и сроков размещения такой информации в данной информационной системе</p>	<p>Российской Федерации, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)</p>	
<p>осуществление федерального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности с использованием объектов, находящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации в ведении Российской Федерации, и объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, соответствующих установленным Правительством Российской Федерации критериям определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору); установление критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору); установление для целей государственного экологического надзора категорий хозяйственной и иной</p>	<p>осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору; утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный экологический надзор (государственных инспекторов в области</p>	

Полномочия органов власти РФ	Полномочия органов власти субъектов РФ	Полномочия органов местного самоуправления РФ
<p>деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, исходя из критериев и (или) показателей негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также определение показателей высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды</p>	<p>охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации)</p>	
<p>установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды</p>	<p>установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне</p>	
<p>установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление</p>	<p>обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды</p>	
<p>предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды</p>	<p>предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды</p>	
<p>организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры</p>	<p>право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта Российской Федерации</p>	
<p>обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды</p>	<p>участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации</p>	

Полномочия органов власти РФ	Полномочия органов власти субъектов РФ	Полномочия органов местного самоуправления РФ
образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, формирование Перечня объектов природного наследия, рекомендуемых Российской Федерацией для включения в Список всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации	право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий; ведение Красной книги субъекта Российской Федерации	
ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду	ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих региональному государственному экологическому надзору	
экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду	право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории	
установление порядка выявления объектов накопленного вреда окружающей среде; установление критериев, на основании которых территории, расположенные на них объекты капитального строительства могут быть отнесены к объектам накопленного вреда окружающей среде; установление случаев, при которых выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации накопленного вреда окружающей среде осуществляются уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти или подведомственными им федеральными государственными бюджетными учреждениями, федеральными государственными казенными учреждениями; установление порядка ведения государственного реестра	выявление объектов накопленного вреда окружающей среде; организация ликвидации накопленного вреда окружающей среде	выявление объектов накопленного вреда окружающей среде и организация ликвидации накопленного вреда окружающей среде применительно к территории, расположенной в границах земельных участков, находящихся в собственности соответствующего

Полномочия органов власти РФ	Полномочия органов власти субъектов РФ	Полномочия органов местного самоуправления РФ
<p>объектов накопленного вреда окружающей среде, в том числе критериев определения объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке; установление порядка ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, в том числе критериев определения объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке; установление порядка организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде, в том числе осуществления необходимых обследований, разработки и утверждения проекта ликвидации накопленного вреда окружающей среде, состава такого проекта, порядка осуществления наблюдения за ходом ликвидации накопленного вреда окружающей среде и выдачи заключения уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего наблюдение за ходом ликвидации накопленного вреда окружающей среде</p>		<p>муниципального образования</p>
<p>объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации; координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия</p>		
<p>установление порядка подготовки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды</p>		
<p>установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное</p>		

Полномочия органов власти РФ	Полномочия органов власти субъектов РФ	Полномочия органов местного самоуправления РФ
управление в области охраны окружающей среды		
обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации		
установление порядка обращения с радиоактивными отходами, государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности		
утверждение правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, осуществления контроля за правильностью ее исчисления, полнотой и своевременностью ее внесения и определения ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду и коэффициентов к ним		
организация и проведение государственной экологической экспертизы		
взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды		
ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости		
экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов		
установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление		
осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды		
государственное регулирование обращения озоноразрушающих веществ		
установление перечня загрязняющих веществ		
установление перечня областей применения наилучших доступных технологий		

Полномочия органов власти РФ	Полномочия органов власти субъектов РФ	Полномочия органов местного самоуправления РФ
установление порядка разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям		
установление порядка рассмотрения заявок на получение комплексных экологических разрешений, порядка выдачи, переоформления, пересмотра, отзыва комплексных экологических разрешений и внесения изменений в них		
установление критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I - IV категорий		
утверждение правил размещения и обновления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", в том числе содержание информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) и форма ее размещения		
установление перечней видов продукции (товаров), работ, услуг, производство, выполнение и оказание которых осуществляются с использованием определенной доли вторичного сырья в их составе и в отношении которых осуществляется стимулирование деятельности по их производству и выполнению		
		организация мероприятий по охране окружающей среды

Источник: составлено автором

Выделим несколько проблем относительно существующего распределения полномочий. В таблице четко прослеживается тот факт, что только одно направление, связанное с выявлением и ликвидацией объектов накопленного экологического вреда, охватывает все уровни публичной власти, таким образом, частично перераспределяя ответственность между ними. С другой стороны, полномочия по иным направлениям экологической политики, связанные, например, с установлением требований в области окружающей среды и обеспечением экологической безопасности сосредоточены в руках федеральной власти, в то время как органам местного самоуправления предоставлено только право организации мероприятий в сфере охраны окружающей среды, а субъекты РФ наделены правом принятия законов, организации или участия в мероприятиях, направленных на защиту окружающей среды. Это не соответствует понятию экологического федерализма¹⁵⁷, так как это отражает централизацию экологической политики. При этом некоторыми исследователями отмечается несостоятельность данного принципа распределения полномочий, тогда как он приводит к беспрецедентному росту экологических вызовов¹⁵⁸, потому что, во-первых, не все проблемы едины для регионов и для обеспечения благоприятной ситуации необходимо больше особых самостоятельных полномочий в каждом конкретном случае, и во-вторых, экологические проблемы носят локальный характер и не ощутимы на федеральном уровне. Представляется необходимым предоставить возможность субъектам РФ участвовать в определении критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в утверждении правил исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также в установлении режима зон экологического бедствия и реализации мероприятий по охране окружающей среды в данных зонах. Кроме того, согласимся с авторами исследования «Организация охраны окружающей среды и государственное

¹⁵⁷ Барбашова Н. В. Проблемы правового регулирования экологических отношений в субъектах Российской Федерации // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 6. С.76–84.

¹⁵⁸ Там же.

управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень)», что «на федеральном уровне представляется целесообразным закрепить весь объем полномочий исключительно по объектам высокой экологической опасности, а также в отношении объектов, расположенных на континентальном шельфе, во внутренних морских водах и территориальном море РФ, в исключительной экономической зоне РФ, трансграничных объектов и объектов, находящихся в ведении Российской Федерации»¹⁵⁹. Также кажется разумным зафиксировать в федеральном экологическом законодательстве дополнительные экономические меры стимулирования и ограничения природопользователей и предоставить регионам устанавливать местные стандарты, правила и налоги. Это могут быть следующие рыночные инструменты экологического регулирования: ускоренная амортизация оборудования, экологические налоги, введение обязательности экологического страхования и установления экологических льгот (например, обязанности предоставлять льготное кредитование, льготную ставку арендной платы). Введение данных мер будет способствовать сохранению принципа subsidiarity при распределении полномочий между различными уровнями власти, позволит регионам принимать более активное участие в национальной политике в области охраны окружающей среды и даст им конкретные рычаги воздействия на предприятия.

Объем полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды, как отмечается исследователями «очень незначителен и не учитывает более широкие возможности крупных муниципальных образований»¹⁶⁰. Это утверждение остается актуальным и по настоящее время. Кроме того, указанные в базовом законе полномочия не ограничиваются рамками данного закона, носят общий характер, поэтому является целесообразным включить в данный нормативно-правовой акт полномочия органов местного самоуправления, отраженные в других нормативных документах (например, в Федеральном законе

¹⁵⁹ Попов Н.В., Радченко С.Ю. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. №4. С.80.

¹⁶⁰ Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Журнал российского права. 2011. №1. С.63.

от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶¹), которые связаны с принятием и организацией выполнения местных экологических программ, природоохранным муниципальным управлением и т.д. Как справедливо отмечается исследователями без поддержки федерального и регионального законодательства муниципальные органы власти находятся в правовом «вакууме»¹⁶². При этом в базовом федеральном законе не отражена специфика полномочий различных муниципальных образований, они практически унифицированы. В связи с тем, что полномочия местного самоуправления в законодательстве в сфере охраны окружающей среды не конкретизированы, складывается мнение, что они практически не принимают в ней участие. Однако сейчас ситуация такова, что муниципалитеты самостоятельно определяют перечень мероприятий в сфере охраны окружающей среды, основываясь на собственном понимании законодательства и ориентируясь на имеющиеся ресурсы. Именно поэтому требуется конкретизировать полномочия местных органов самоуправления в соответствии с их спецификой и различиями, устанавливая рамки их деятельности.

Далее, рассматривая указанный выше федеральный закон с точки зрения эффективности и прозрачности его положений относительно снижения воздействия на окружающую среду и улучшение ее качества, что фактически является одной из приоритетных целей государственной политики в области экологии¹⁶³, стоит отметить несколько моментов.

Во-первых, очень мало сказано в законе об обязанностях граждан. Упоминается только их обязанность «сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природе и природным богатствам; соблюдать иные требования законодательства»¹⁶⁴. При этом ответственность конкретных граждан

¹⁶¹ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 17.05.2024)

¹⁶² Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Журнал российского права. 2011. №1. С.63-69.

¹⁶³ Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92097/ (дата обращения: 23.03.2022)

¹⁶⁴ «Об охране окружающей среды»: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ (дата обращения: 17.05.2024)

за нарушение ими обязанностей минимальна. Видится необходимым расширять перечень обязанностей населения, в том числе вводя более серьёзные штрафы за загрязнение окружающей среды, как это реализовано в зарубежных странах (Великобритания, Австрия, Австралия, Япония и т.д.) и, наоборот, поощряя экологически ответственных жителей.

Во-вторых, также наблюдается определенная недоработка на законодательном уровне в плане осуществления экологического страхования, экологической сертификации, комплексных экологических разрешений для предприятий.

В Российской Федерации может осуществляться обязательное государственное экологическое страхование, однако до сих пор далеко не все предприятия используют эту возможность, так как риски превышают пользу. Риски связаны с высокими страховыми тарифами, необходимости оплаты услуг из чистой прибыли предприятия; ограниченности доступа на международные перестраховочные рынки¹⁶⁵ и т.д. Хотя экологическое страхование может стать наиболее универсальным и перспективным инструментом обеспечения экологической безопасности и гарантированного возмещения вреда окружающей среде»¹⁶⁶. Видится необходимым, как минимум, создать более прозрачные процедуры и разработать систему поощрений для предприятий, чтобы увеличить использование ими данного вида страхования, как максимум, ввести требование на обязательность его применения.

Экологическая сертификация также носит добровольный характер и проводится в целях обеспечения экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Единственное, что необходимо получить предприятиям для осуществления хозяйственной деятельности в случае, если они ее проводят на объектах, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий — это

¹⁶⁵ «Экологическое страхование как инструмент управления природопользованием и обеспечения экологической безопасности» URL: <http://www.council.gov.ru/activity/activities/roundtables/32172/> (дата обращения: 23.03.2022)

¹⁶⁶ Там же.

комплексное экологическое разрешение. Порядок его выдачи также регулируется федеральным законом РФ от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Однако и здесь некоторые исследователи отмечают, что многие нормативные документы, важные для его получения, отсутствуют, либо не имеют практического применения¹⁶⁷.

Для того чтобы формировать экологически ответственное поведение граждан – необходимо не только предоставить им наиболее полную информацию о состоянии окружающей среды, но и объяснить значимость ее сохранения, так как последствия ее загрязнения являются долгосрочными и не всегда сразу ощутимы. В рассматриваемом нами федеральном законе указано об установлении системы всеобщего и комплексного экологического образования, о распространении экологических знаний, осуществлении экологического просвещения. Однако, если рассматривать данный пункт с точки зрения его реализации на более низком уровне - у регионов в этой области есть только полномочие, представляющее собой «право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры»¹⁶⁸. Однако это не означает их обязанность осуществлять ее.

Данный закон подвергается критике в связи с тем, что «не содержит норм, которые бы разрешали проблемы экологизации управления ... не описывает природоохранный механизм, включает неясность определённых положений»¹⁶⁹. Несмотря на регулярное внесение изменений в экологическое законодательство, данное утверждение остается актуальным.

Другие нормативно-правовые акты в области охраны окружающей среды конкретизируют определённые положения Федерального закона от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды».

¹⁶⁷ Жарчинский Н.В., Кошкидько Д.Е. Проблемы получения комплексного экологического разрешения // Экология и управление природопользованием. на пути к устойчивому развитию: индикаторы устойчивого развития территорий. сборник научных трудов Третьей всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Том Выпуск 3. Томск. 2020. С.22-23.

¹⁶⁸ Кесаева В.А. Проблемы совершенствования экологического законодательства // Научные известия. 2020. №21. С. 73–76.

¹⁶⁹ Там же. С. 74.

Отдельно следует рассмотреть Федеральный закон от 23.11.1995 № 174 «Об экологической экспертизе», который устанавливает соответствие документов, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды¹⁷⁰. В Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза. Их отличие заключается в том, что государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, созданной соответствующим федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта, а общественная – общественными организациями. При этом данные экспертизы могут проводиться одновременно и независимо друг от друга. Однако заключение общественной экспертизы имеет юридическую силу лишь в том случае, если его утвердит либо соответствующий федеральный орган исполнительной власти, либо орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Иными словами, если заключение общественной экологической экспертизы идет в разрез с заключением государственной, скорее всего, может сложиться ситуация, что результаты первого не зачтут. Таким образом, с одной стороны, это позволяет рассматривать данный механизм в качестве протеста по недопущению строительства определённого объекта. Кроме того, в законе отмечается, что инициаторы проведения общественной экспертизы сами несут все расходы, связанные с ее проведением, что существуют ограниченные сроки ее проведения и сам процесс занимает большое количество времени¹⁷¹. Можно сделать вывод, что на данный момент — это непродуманный и скорее формальный инструмент воздействия на предприятия, занимающиеся строительством потенциально опасных объектов, однако вместе с тем являющийся одним из потенциальных механизмов диалога между гражданским обществом и властными структурами на разных уровнях управления.

¹⁷⁰ «Об экологической экспертизе»: Федеральный закон от 23.11.1995 № 174. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8515/ (дата обращения: 23.03.2022)

¹⁷¹ Там же.

Требует отдельного внимания, недавно принятый Федеральный закон от 02.07.2021 № 296 «Об ограничении выбросов парниковых газов»¹⁷², так как данный нормативно-правовой акт является одним из первых шагов на пути введения национальной системы торговли выбросами и развития климатического законодательства в целом. В федеральном законе установлены принципы ограничения выбросов парниковых газов и меры по его ограничению, необходимость выработки целевых показателей по сокращению выбросов, ответственность регулируемых организацией за их сокращение, реализация климатических проектов, а также принципы обращения и зачета углеродных единиц и соответствующие полномочия федеральных органов государственной власти в данной сфере. Вводя обязательную углеродную отчетность регулируемых организаций, он предоставляет возможность зачета их климатических проектов, что будет способствовать привлечению «зеленых» инвестиций.

Проводя анализ данного закона, обратим внимание, что многие его аспекты остаются не урегулированы: отсутствует норма о целевом характере использования доходов от продажи квот предприятиями, положения относительно сроков действия. Исследователи отмечают его незавершенность, нежизнеспособность для практической реализации¹⁷³ (Краснова, 2022).

Что более важно в данном законе не предусмотрены ограничительные меры для бизнеса, отсутствуют квоты за выбросы. Кроме того, установлены довольно «мягкие» штрафы за непредставление или несвоевременное представление отчета о выбросах парниковых газов, либо представление в указанном отчете заведомо недостоверной информации (от 10 до 50 тыс. руб. для должностных лиц, для индивидуальных предпринимателей - от 50 до 150 тыс. руб., для юридических лиц - от 150 до 500 тыс. руб.)¹⁷⁴, которые, при этом, вступят в силу лишь с 1 июля 2025 года. Исходя из этого нужно с осторожностью относиться к его эффективности в

¹⁷² «Об ограничении выбросов парниковых газов»: Федеральный закон от 02.07.2021 № 296. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388992/ (дата обращения: 17.05.2024)

¹⁷³ Краснова И. О. Экономические меры ограничения выбросов парниковых газов: сравнительно-правовой контекст // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2022. №5 (93). С.104–113.

¹⁷⁴ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»: Федеральный закон от 13.06.2023 N 218-ФЗ URL: <https://docs.cntd.ru/document/1301813317> (20.05.2024)

стимулировании предприятий сокращать свой углеродный след. В принципах данного закона определена добровольность реализации климатических проектов, что не закрепляет обязанность организаций осуществлять данные проекты.

Также можно отметить и некоторую «оторванность» данного нормативно-правового акта от ключевого федерального закона в этой области (закона «Об охране окружающей среды»).

Несмотря на существенные недочеты, данный закон закладывает основу для интенсификации взаимодействия между различными уровнями власти и негосударственными акторами, так как на его базе постепенно будет создана национальная система торговли выбросами, затрагивающая каждый из субъектов РФ, большое количество крупных предприятий-эмитентов. Стороны будут вынуждены осуществлять взаимодействие друг с другом, формируя новые механизмы сотрудничества, будут созданы новые институты, регулирующие их взаимоотношения. Гражданское общество также может активно включаться в данный процесс, участвуя в проведении экспертизы отчетов предприятий, выступая в качестве экспертов и консультантов как органов власти, так и бизнеса, вносить свой вклад в реализацию климатических проектов.

В целом нормативно-правовых актов, касающихся сферы охраны окружающей среды достаточное количество, каждый из них затрагивает то или иное направление деятельности, указанное в самом их названии (например, Закон РФ от 14.03.1995 г. N 33-ФЗ. «Об особо охраняемых природных территориях», ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ФЗ «Об отходах производства и потребления», «О животном мире» и т.д.), нет необходимости перечислять их все в полном объеме.

Формально в законодательстве присутствует ответственность и возможности для предприятий действовать более экологично, однако на практике нет действенных инструментов реализации отдельных возможностей и механизмов мотивации, способных заставить физических и юридических лиц взять на себя и экологическую ответственность. Как известно федеральное законодательство задает тон действий, на региональном уровне возможно принятие дополнительных

нормативно-правовых в данной области, не противоречащих федеральной логике. В данном случае нужны четкие инструменты регулирования со стороны федеральной власти и закреплённое обязательство по их исполнению, чтобы субъекты РФ имели конкретные рычаги влияния на природопользователей.

По мнению М. И. Васильевой, «формирование экологического законодательства регионального уровня является важной составляющей государственной экологической политики. Актуальность этого направления объясняется как задачами развития положений федерального законодательства..., так и необходимостью решения ряда практических проблем в сфере управления охраной окружающей среды»¹⁷⁵. На данный момент в части регионов России правовое экологическое регулирование носит «фрагментарный» характер¹⁷⁶. Иными словами, у регионов отсутствует заинтересованность в разработке последовательной и непротиворечащей федеральному законодательству правовой базе. Наблюдается разная глубина проработки нормативно-правовых актов в этой области. «Отсутствие «полноценного» экологического законодательства, учитывающего специфику региона, использование в этих целях исключительно положений федерального закона, по сути, означает перекладывание ответственности за неудовлетворительное состояние окружающей среды на федеральный уровень»¹⁷⁷.

Таким образом, на основе анализа нормативно-правовой базы РФ в области экологического законодательства установлено, что система управления окружающей средой требует существенной доработки. Дизайн и структура современных государственных институтов в сфере охраны окружающей среды, как и осуществляемые ими полномочия, постоянно меняются и до сих пор данный процесс не является завершённым. Кроме того, в результате сравнительного анализа полномочий федеральной, региональной и местной власти было выявлено

¹⁷⁵ Васильева М.И. Закон субъекта Российской Федерации об охране окружающей среды: опыт правового моделирования // Законодательство и экономика. 2005. № 11. С.75–87.

¹⁷⁶ Барбашова Н. В. Проблемы правового регулирования экологических отношений в субъектах Российской Федерации // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 6. С.76–84.

¹⁷⁷ Там же.

отсутствие принципа субсидиарности, отсутствие конкретики и учета специфики муниципальных образований. Подобное соотношение не соответствует принципу «экологического федерализма», что требует трансформации системы в соответствии с указанными выше предложениями. Многоуровневое управление в данном случае применительно к российским условиям означает наличие более широкого спектра самостоятельных полномочий нижестоящих уровней власти для решения конкретных задач экологической политики с нормативно закрепленной возможностью межуровневого сотрудничества по ключевым направлениям деятельности, что сейчас в связи с централизацией политики в России оказывается трудно осуществимым.

2.2. Направления, формы сотрудничества и институты взаимодействия субъектов региональной экологической политики и стейкхолдеров в рамках системы многоуровневого экологического управления

Процессы экологического управления с участием многих заинтересованных сторон необходимы для достижения высоких экологических результатов. В современных концепциях адаптивного управления (adaptive governance) подчеркивается важность участия заинтересованных сторон в деятельности по принятию решений, а также необходимость использования потенциала сотрудничества, различных типов знаний и содействия институциональной гибкости для реагирования на изменения экосистемы¹⁷⁸. Необходимость участия стейкхолдеров связана с повышением эффективности и результативности принимаемых решений¹⁷⁹, однако, признается, что включение их интересов

¹⁷⁸ Armitage D, Plummer R, Berkes F, Arthur R I, Charles A T, Davidson-Hint I J, et al. Adaptive co-management for social-ecological complexity. *Frontiers in Ecology and the Environment*. 2009. Vol.7. No. 2. P.95–102.

Biggs R, Schlüter M, Biggs D, Bohensky E L, Burnsilver S, Cundill G, et al. Toward principles for enhancing the resilience of ecosystem services // *Annual Review of Environment and Resources*. 2012. Vol. 37. P. 421–448.

Folke C., Carpenter S., Elmqvist T., Gunderson L., Holling C.S., Walker B. Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. 2002. Vol. 31. No. 5. P. 437–440.

¹⁷⁹ Hulbert M and Gupta J. The split ladder of participation: a diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary // *Environmental Science & Policy*. 2015. Vol. 50. P. 100–113.

Schultz L, Duit A and Folke C. Participation, adaptive co-management, and management performance in the world network of biosphere reserves // *World Dev*. 2011. Vol. 39. No. 4. P. 662–671.

уместно не во всех обстоятельствах. В исследованиях подчеркивается, что улучшение качества решений с участием заинтересованных сторон сильно зависит от качества самого процесса¹⁸⁰. Таким образом, понимание ключевых заинтересованных сторон, масштаба их влияния, процесса их привлечения к деятельности властных структур позволит выявить возможности и формы сотрудничества и использования ресурсов в целях проведения более высокого качества политики в области экологии.

Под стейкхолдерами будут пониматься «люди и организации, которые вовлечены в действие или политику или затронуты ими и могут быть прямо или косвенно включены в процесс принятия решений»¹⁸¹. «В число субъектов региональной экологической политики входят региональные органы власти, которые непосредственно отвечают за разработку и реализацию такой политики»¹⁸². Это, в первую очередь, региональные органы исполнительной власти, занимающиеся природоохранной деятельностью, у которых есть возможность принимать нормативно-правовые акты в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, проводить мероприятия, региональные государственные программы и принимать участие в политике федерального центра

Понятие «стейкхолдер» появилось в 1960-х годах в менеджменте, а стейкхолдерский подход был предложен американским экономистом Эдвардом

Dietz T. Bringing values and deliberation to science communication // *Proc. Natl Acad. Sci. USA*. 2013. Vol. 110. P. 14081–14087

Reed M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review // *Biological Conservation*. 2008. Vol. 141, No. 10. P. 2417–2431.

¹⁸⁰ Beierle T C. The quality of stakeholder-based decisions // *Risk Anal*. 2002. Vol. 22. No. 4. P.739–749.

Koontz T M. We finished the plan, so now what? Impacts of collaborative stakeholder participation on land use policy. *Policy Studies Journal*. 2005. Vol. 33. No. 3. P. 459–481.

Fritsch O., Newig J. Reflexive Governance for Global Public Goods. Brousseau E, Dedeurwaerdere T, and Siebenhüner B, editors. Cambridge: The MIT Press; 2012. pp 181–204.

¹⁸¹ Freeman, R. E. Strategic management: A stakeholder approach, Cambridge University Press, NYC, NY, US. 2010.

Sterling E., Betley E., Sigouin A. et al. Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation // *Biological Conservation*. 2017. Vol. 209. P. 159–171.

Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2021. Т. 13, № 3. С. 310.

¹⁸² Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2021. Т. 13, № 3. С. 310.

Фрименом в 1984 году¹⁸³ и получил широкое распространение уже в 90-х годах XX века.

«Большинство теорий стейкхолдеров разработаны исследователями в менеджменте применительно к компании или фирме. Вместе с тем соответствующая терминология проникает и в государственное управление, например, в форме концепции «Открытого правительства»¹⁸⁴»¹⁸⁵.

В исследованиях в области менеджмента принято использовать следующие самые распространенные категории стейкхолдеров: государственные органы; собственники, акционеры компании, инвесторы, совет директоров; сотрудники; покупатели, потребители; местные сообщества; СМИ, некоммерческие организации, группы активистов, общественные движения¹⁸⁶.

С нашей точки зрения в данных типологиях отсутствуют две значимые категории заинтересованных сторон - университеты, а также малый и средний бизнес. Их возможности и способы влияния на формирование экологической политики будут представлены ниже. С другой стороны, считаем нецелесообразным исследование в качестве стейкхолдеров как отдельных потребителей, так и население в целом. Однако ввиду того, что они представляют собой одних из конечных бенефициаров политики, рационально рассматривать их в составе

¹⁸³ Freeman, R. E. *Strategic management: A stakeholder approach*, Cambridge University Press, NYC, NY, US. 2010.

¹⁸⁴ Zhang J., Puron-Cid G., Gil-Garcia J. R. *Creating public value through Open Government: Perspectives, experiences and applications* // *Information Polity*. 2015. Vol. 20. No. 2. P. 97–101.

Williamson V., Eisen N. *The impact of Open Government: Assessing the evidence*. Washington: Center for Effective Public Management at Brookings. 2016. 30 p.

Захаревич Д. А. Эволюция понятия «Открытое правительство» в Российской Федерации // *Вестник Костромского государственного университета*. 2016. Т. 22. № 5. С. 249–253.

¹⁸⁵ Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2021. Т. 13, № 3. С. 312.

¹⁸⁶ Newbould G., Luffman G. *Successful business politics*. London: Gover, 1989. 374 p.

Clarkson M. *Stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance* // *The Academy of Management Review*. 1995. Vol. 20. № 1. P. 92–117.

Harrison J. S. *Strategic management of organizations and stakeholders: Concepts and cases*. Cincinnati: South-Western College Publishing. 1998. 350 p.

Ricart J., Rodriguez M., Sanchez P. *Sustainable development and sustainability of competitive advantage: A dynamic and sustainable view of the firm* // *Creativity and Innovation Management*. 2002. Vol. 11. No. 3. P. 135–146.

Даулинг Г. Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности / Пер. с англ. А. В. Кузнецова. М.: ИНФРА-М, 2003. 366 с.

Fassin Y. J. *The stakeholder model refined* // *Journal of Business Ethics*. 2009. Vol. 84. P. 113–135. DOI: 10.1007/S10551-008-9677-4.

Тажитдинов И. А. Применение стейкхолдерского подхода в стратегическом управлении развитием территорий // *Экономика региона*. 2013. № 2. С.17–27.

представляющих их интересы организаций¹⁸⁷. Также, теоретически политические партии с экологической повесткой могут быть одними из заинтересованных сторон, однако в России сейчас мы не можем назвать их полноправными акторами политики, способными оказать большое влияние на процесс принятия решений. Исследователи считают, что «одной экологической повестки недостаточно для победы, нужны еще ресурсы и технологии для их продвижения, а также реализация каких-то масштабных экологически-значимых проектов»¹⁸⁸. Кроме того, данные политические силы можно назвать партиями «одного вопроса», так как они в основном в своих программах ориентируются исключительно на защиту окружающей среды в ущерб развитию остальных направлений деятельности, что не способствует восприятию населением их как влиятельных политических акторов. Поэтому в данном исследовании политические партии, продвигающие «зеленую» повестку, не относятся к значимым категориям стейкхолдеров, с которыми субъекты региональной политики будут готовы сотрудничать.

Таким образом, логично выделить ключевые группы заинтересованных сторон, способных воздействовать на формирование и реализацию региональной экологической политики: гражданское общество, бизнес (малый, средний и крупный) и университеты.

Стейкхолдеры функционируют в определённых условиях, которые оказывают влияние на их деятельность, интересы и возможности.

Первое условие – это институты, которые ограничивают способность субъектов оказывать влияние на государственную политику двумя способами. Первый состоит в том, что существующие политические институты (формальные, неформальные) расширяют возможности одних субъектов по отношению к другим и обеспечивают дифференцированный доступ к процессу выработки политики. Но

¹⁸⁷ Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 309–334. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-309-334.

¹⁸⁸ Хаустова, Н. А. Роль «зеленых» партий в формировании экологической повестки // Сахаровские чтения 2022 года: экологические проблемы XXI века. *Sakharov readings 2022: environmental problems of the XXI century: материалы 22-й Международной научной конференции, 19–20 мая 2022 г. г. Минск, Республика Беларусь: в 2 ч. / Междунар. гос. экол. ин-т им. А. Д. Сахарова Бел. гос. ун-та; редкол.: А. Н. Батян (и др.); под ред. д-ра ф.-м. н., проф. С. А. Маскевича, к. т. н., доцента М. Г. Герменчук. – Минск: ИВЦ Минфина, 2022. – Ч. 1. – С. 25–28.*

из-за неоправданных затрат (так как существующая политика включает в себя дорогостоящие инвестиции, сделанные в прошлом), когнитивной адаптации, которая означает, что участники адаптируют свое поведение к существующей политике и его трудно изменить, и расширения прав и возможностей конкретных групп, предыдущие политические решения оказывают влияние на современные решения, создавая инерцию политики, которую необходимо учитывать субъектам ее изменения¹⁸⁹. Поэтому правила игры, сложившиеся в политике, сложнее трансформировать нежели подстроиться под них. Ввиду недостаточности институциональных норм в регионах России возможность оказывать влияние на политику различными группами широкая.

Избыточное существование норм и правил приводит к тому, что они перестают быть актуальными и противоречат друг другу, что открывает «окна возможностей» (второе условие) для стейкхолдеров, заинтересованных в изменении политики. Процессы реформирования политики протекают нестабильно и нерегулярно и связаны с конкретными моментами, в которых политические ограничения отступают. Это моменты, когда конъюнктурные факторы открываются и дают возможность для ускоренного изменения политики и реформ¹⁹⁰.

Третье условие – политические предприниматели, то есть люди, желающие инвестировать свои ресурсы в обмен на лоббирование своих интересов. У них есть возможность выбирать одни идеи и варианты политики над другими, убеждать различные заинтересованные стороны и продвигать политические программы. Политические предприниматели используют возможности для реформ и могут действовать, чтобы ограничить изменение политики¹⁹¹. В России политическими предпринимателями можно назвать группы крупных компаний, заинтересованных в лоббировании своих интересов на политической арене для усиления своего влияния.

¹⁸⁹ Madariaga A. From 'Green Laggard' to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile // Bulletin of Latin American Research. 2018. Vol. 38. No. 4. DOI: 10.1111/blar.12841

¹⁹⁰ Там же.

¹⁹¹ Там же.

В рамках данных условий стейкхолдеры согласуют свои интересы и продвигают необходимую им политику.

Гражданское общество

Экологические движения могут оказывать политическое давление на местные (региональные) органы власти посредством протестов и манифестаций, акций и событий.

В настоящее время экологический активизм трансформировался: протесты становятся более «гибкими», мобилизация и коммуникация включают использование социальных сетей и разнородных групп, объединенных формирующей идентичностью борьбой с изменением климата¹⁹². Одним из центральных вопросов является то, каким образом они могут успешно оказывать влияние на политику.

Экологические активисты способствуют изменению политики, используя собственные организации как площадки для включения «зеленой» политики в повестку дня и продвижения тем, связанных с охраной окружающей среды, в программы политических партий¹⁹³. Общественные движения вынуждены использовать различные политические возможности от мобилизации своих сторонников и лоббирования интересов до создания «случайных коалиций» с более влиятельными участниками политики¹⁹⁴ для повышения своего влияния и осведомленности населения об экологических проблемах, в связи с тем, что у них отсутствует прямой доступ к выработке политики. Привлекая к диалогу разнородные с точки зрения профессионального опыта, политических интересов и различных форм знаний группы, они могут мобилизовать сторонников вокруг одной острой темы, с которой может себя идентифицировать каждый действующий субъект, что помогает достичь консенсуса, тем самым увеличивая шансы на успех.

¹⁹² Idies Y., Mössner S. Environmental movements in a material world. A relational perspective on single-use plastic in Penzance, UK // *Frontiers in Sustainable Cities*. 2023. Vol.5.P. 1-11. DOI=10.3389/frsc.2023.1156815

¹⁹³ Rootes C. Environmental movements // *The Blackwell companion to social movement* / Ed. by D. A. Snow, S. Soule, H. Kriesi. Oxford: Blackwell Publishers. 2004. P. 608–640.

¹⁹⁴ Lemos M. C., Looye J. W. Looking for sustainability: Environmental coalitions across the state-society divide // *Bulletin of Latin American Research*. 2003. Vol. 22. No. 3. P. 350–370. DOI: 10.1111/1470-9856.00082.

Frumkin P., Imber J. B., Smith S. R. Government and nonprofits in the modern age: Is independence possible? // *In search of the nonprofit sector* / Ed. by P. Frumkin, J. B. Imber. New York: Routledge, 2004. P. 3–18. DOI: 10.4324/9780203788813.

Однако согласно некоторым исследованиям, считается, что вокруг многослойных (но при этом простых для понимания непрофессионалами) проблем, которые одновременно связаны с глобальным масштабом загрязнения, а также с локальным масштабом отдельных лиц или групп, которые хотят ее решить (например, проблема пластиковых отходов), легче обеспечить быструю и несложную коммуникацию между различными группами участников¹⁹⁵.

Однако, в России экологические движения характеризуются «недостаточной массовостью, отсутствием обратной связи с населением, слабой организованностью, недостаточной компетентностью их членов, финансовой и организационной слабостью, отсутствием единства во взглядах ...»¹⁹⁶, что усложняет их возможности по эффективному влиянию на экологическую политику¹⁹⁷. При этом их деятельность «недостаточно специализирована и нередко излишне радикализована, что ведёт к утрате конструктивного начала при сопряжении государственной и общественных политик в области охраны окружающей природной среды»¹⁹⁸.

Некоммерческие и неправительственные организации являются значимой категорией стейкхолдеров для власти. Они представляют собой самостоятельные группы граждан, чья деятельность, как правило, имеет альтруистическую цель. Они способствуют устойчивому развитию общества в целом, занимаясь вопросами защиты окружающей среды, социальной интеграции, образования, искоренением бедности. По мнению некоторых исследователей¹⁹⁹, роль, которую играют неправительственные организации в повышении осведомленности по критическим вопросам, расширяет экологические знания как общественности, так и политиков. Благодаря опыту, специализированным знаниям и тесному сотрудничеству с

¹⁹⁵ Idies Y., Mössner S. Environmental movements in a material world. A relational perspective on single-use plastic in Penzance, UK // *Frontiers in Sustainable Cities*. 2023. Vol.5.P. 1-11. DOI=10.3389/frsc.2023.1156815

¹⁹⁶ Цит. по: *Курсанова Т.* Российское экологическое движение и шесть его отличий от экологического движения в США // LIVREZON Publishing House. 2019. URL: socialmovement.livrezonpublisher.com/articles/334/ (дата обращения: 26.05.2021).

¹⁹⁷ Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2021. Т. 13, № 3. С.315.

¹⁹⁸ Ермолов Н.Г. Экологическая политика в современной России: состояние и тенденции развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Астрахань, 2014.

¹⁹⁹ Zazueta, A. 1995. Participatory policy-making. *Development Ideas* 13 (January–February 1995): 4.

людьми данные организации привносят в разработку политики гораздо больший спектр информации и потенциальных решений, чем органы власти могли бы собрать самостоятельно.

Для их стабильного функционирования необходима системная и организационная помощь от государства. Тем не менее зависимость от государственного финансирования значительно повышает риск утраты автономности и гибкости некоммерческих организаций, так как «многие некоммерческие агентства “корректируют” свое поведение, выстраивая свои организационные цели и миссию в зависимости от приоритетов государственных финансирующих агентств»²⁰⁰. Другой характерной чертой российской действительности является серийное создание государственных некоммерческих организаций и прямое их субсидирование²⁰¹.

Инструментами выстраивания диалога с другими стейкхолдерами, субъектами региональной экологической политики можно назвать участие некоммерческих организаций в работе общественных палат и общественных советов при региональных органах власти, бизнес самих некоммерческих организаций (центры экологических экспертных исследований и оценки рисков, центры общественной экологической экспертизы)²⁰², участие в просветительских, методических проектах, которые инициируются и реализуются государственными структурами²⁰³.

На сегодняшний день экологические организации в России не включены в процесс принятия решений и не в состоянии прямо влиять на отмену потенциально опасных для экологии проектов (например, строительство

²⁰⁰ Smith S. R. Government and nonprofits in the modern age // Society. 2003. Vol. 40. No. 4. P. 39.

²⁰¹ Бегтин И. Некоммерческий бюджет: как чиновники стали использовать НКО в своих целях // РБК. 2020. 13 марта. URL: <https://www.rbc.ru/opinions/politics/13/03/2020/5e69e70a9a7947737fc79cf3> (дата обращения: 23.05.2021).

²⁰² Яницкий О. «Экологический ресурс» гражданского общества // Экодело. 2011. 23 мая. URL: https://ecodelo.org/5807-ekologicheskii_resurs_grazhdanskogo_obshchestva-ekologicheskoe_dvizhenie (дата обращения: 02.06.2021).

²⁰³ Усов Е. Роль НКО и гражданского общества в области защиты окружающей среды // Экодело. 2014. 26 марта. URL: https://ecodelo.org/rossiyskaya_federaciya/27340-rol_nko_i_grazhdanskogo_obshchestva_v_oblasti_zashchity_okruzhayushchey (дата обращения: 28.05.2021).

мусорного полигона на станции Шиес²⁰⁴, строительство завода по разливу воды в селе Култук на Байкале²⁰⁵). Однако у них существует возможность привлекать к диалогу и ответственности представителей бизнеса, если организации создают широкие рабочие коалиции (например, придание широкой огласке проектов сооружения Сосновоборской атомной электростанции (Ленинградской АЭС-2) и их обсуждение)²⁰⁶.

Малый, средний и крупный бизнес

Следуя всеобщему тренду на экологическое ответственное поведение, бизнес вынужден перестраивать свою деятельность в соответствии с ESG-принципами и переходить на «зеленые» технологии.

В связи с тем, что риски и прибыльность значительных долгосрочных инвестиций могут быть обусловлены изменением законодательства в области охраны окружающей среды, компаниям необходимо изучать экологическую повестку²⁰⁷, воздействуя на процесс принятия решений при обсуждении законопроектов нормативно-правовых актов. Крупные компании могут помочь в решении проблем, находя решения, которые также расширяют их возможности для развития бизнеса, или внедряя технические инновации, которые не носят политического характера, иными словами, не несут никаких политических издержек. Иногда компании проводят более прогрессивную политику, чем правительства, чтобы получить конкурентное преимущество, поскольку традиционные политические процессы могут быть для них слишком медленными.

Кроме того, бизнес может быть заинтересован «в снижении экологической интенсивности хозяйственной деятельности и, как следствие, уровня экологического налогообложения»²⁰⁸.

²⁰⁴ Чем окончились протесты против мусорного полигона на Шиесе. Тихой победой – спустя два года безнадежной борьбы // Medialeaks. 2020. 9 июня. URL: <https://medialeaks.ru/news/0906mmg-shies-win/> (дата обращения: 23.05.2021).

²⁰⁵ Мутные воды чистого Байкала. Кому выгоден экологический скандал? // LIFE. 2019. 22 марта. URL: <https://life.ru/p/1202305> (дата обращения: 23.05.2021).

²⁰⁶ Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С.316.

²⁰⁷ Koskima V., Rapeli L., Hiedanpaa J. Governing through strategies: How does Finland sustain a future-oriented environmental policy for the long term? // *Futures*. 2021. Vol. 125. DOI: 10.1016/J.FUTURES.2020.102667.

²⁰⁸ Курганов М.А., Третьякова. Е.А. Оценка устойчивого регионального развития с позиции реализации ценностей ключевых стейкхолдеров // *Journal of New Economy*. 2020. Т. 21, № 4. С.108.

Государственные чиновники привлекают к участию в слушаниях крупные предприятия именно потому, что они, как правило, напрямую зависят от экологических норм, и в результате своего размера и значимости могут значительно замедлить или ускорить определенные политические процессы. Обычно компании хорошо понимают, «куда поворачивается мир», и поэтому политики и государственные чиновники также извлекают выгоду из участия бизнеса.

Крупный бизнес можно разделить на две категории, исходя из его отношения к окружающей среде:

1) Первую категорию образуют предприятия, работающие в области добычи полезных ископаемых, производства и распределения электроэнергии, газа и воды. Их ключевая цель – получение прибыли. Рассматривая устойчивое развитие сквозь призму рыночного либерализма, они считают, что необходимо приватизировать все ресурсы для улучшения состояния окружающей среды (чтобы рынок управлял данным процессом). Однако основная проблема данной точки зрения заключается в том, что их недостаточное внимание к управлению экологическими рисками приводит к экологическим катастрофам²⁰⁹;

2) Ко второй категории относятся предприятия-потребители ресурсов (компании по продаже одежды, мебели, косметики, супермаркеты и пр.), которые также заинтересованы в получении прибыли, однако следуют общемировым трендам и превращают их в собственное конкурентное преимущество (например, включают в продажу экологическую продукцию)²¹⁰.

Отдельно следует рассмотреть малый и средний бизнес. «Малые предприятия представляют собой движущую силу эко-инноваций и становятся ключевыми игроками зарождающейся «зеленой» промышленности. Новые фирмы особенно отличаются креативным и инновационным подходом»²¹¹. Вместе с тем, в

²⁰⁹ Подцероб М. Как российские компании заботятся об экологии // Ведомости. 2021. 26 февр. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2021/02/25/859326-rossiiskie-kompanii> (дата обращения: 29.05.2021).

²¹⁰ Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 309–334. DOI: 10.17072/2218-9173-2021-3-309-334.

²¹¹ Романова Е. Е. Проблемы развития экологического предпринимательства / Е. Е. Романова, И. С. Пельмская. — Текст: электронный // XVII международная конференция "Российские регионы в фокусе перемен": сборник докладов (Екатеринбург, 17–19 ноября 2022 г.). — Екатеринбург: ООО Издательский Дом «Ажур», 2023. С.343.

своей деятельности по внедрению эко-инноваций малый и средний бизнес сталкивается с «ограниченным ресурсным потенциалом, дефицитом квалифицированных кадров и профессиональных знаний»²¹². Кроме того, «из-за отсутствия финансирования экологических инициатив, государственной поддержки, мотивирующих инструментов, бизнес, поддерживающий такие инициативы, становится убыточным»²¹³. Однако он может получить существенные выгоды неэкологического характера при внедрении «зеленых» технологий: от снижения надзора и контроля со стороны государственных органов и повышения эффективности использования энергии и материалов до появления новых клиентов и возможностей для развития бизнеса, а также получения доступа к капиталам инвесторов, учитывающих экологические факторы²¹⁴.

По мнению некоторых авторов²¹⁵, ценность координации между государством и частным сектором представляется очень высокой. «Объединение соответствующих государственных и частных сторон для достижения взаимопонимания и доверия, уточнения стимулов и согласования контрактных структур, которые соответствуют личным интересам, может иметь значение между успехом и неудачей»²¹⁶. Разработка экологической политики требует понимания соответствующей границы между государством и рынком и игнорирование необходимости совместной деятельности или выбор неподходящих моделей государственно-частного сотрудничества может повлечь за собой увеличение экологических вызовов.

Университеты

Университеты являются драйверами инновационного развития Российской Федерации. Их сотрудники занимаются подготовкой управленческих кадров по

²¹² *Экологизация* малых и средних предприятий: Пособие по инструментам природоохранной политики для стран Восточного партнерства ЕС // OECD. 2015. С. 3. URL: <https://www.oecd.org/environment/outreach/Greening-SMEs-policy-manual-rus.pdf> (дата обращения: 12.05.2021).

²¹³ Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С.320.

²¹⁴ *Малый* бизнес и соблюдение экологических требований. Анализ международного опыта и возможности его применения в Грузии // OECD. 2007. С. 19. URL: <https://www.oecd.org/countries/georgia/49083368.pdf> (дата обращения: 13.05.2021).

²¹⁵ Hepburn C. Environmental policy, government, and the market // *Oxford Review of Economic Policy* 2010. Vol. 26, No. 2. P. 117–136. DOI: 10.1093/oxrep/grq016

²¹⁶ *Ibid.* P. 132.

охране окружающей среды, проведением научных исследований в области экологии, участвуют в разработке соответствующей нормативно-правовой базы региона, в проведении экологической экспертизы.

В университете сформирована свободная среда обмена информацией и помимо создания и распространения знаний, образование в интересах устойчивого развития способствует накоплению опыта и формирует поведение, порождающее экологическую осведомленность и критическое мышление, которые побуждают людей формировать устойчивые общества.

Сотрудничая с органами власти в области проведения исследований, университеты как научно-исследовательские лаборатории способствуют выявлению того какая политика может стать более эффективной, а от каких инструментов стоит отказаться. Хотя предоставленная учеными информация не может быть полностью использована в качестве эталона, большое значение имеет рассмотрение результатов университетских исследований²¹⁷.

Есть несколько причин, по которым власти становится выгодно взаимодействие с университетами. Во-первых, университет может предоставить точную информацию с помощью своих исследований. Во-вторых, университет может предоставлять данные государству для оценки того требуется ли новая политика для решения общественных проблем, и, в-третьих, университет может поддерживать силу «профессионального правительства»²¹⁸.

Так как экологическая политика включает множество технических и научных знаний, именно университет может стать ключевой заинтересованной стороной.

Чтобы задействовать соответствующих участников и повысить качество и беспрепятственное исполнение законов, государственные должностные лица проводят консультативные слушания в различных формальных и полуофициальных собраниях, начиная от крупных кооперативных форумов до специализированных подготовительных органов в министерствах и парламентских

²¹⁷ Darniyus, Warsono. Collaboration between Universities and Governments In Realizing Quality Policies, (Evidence-Based Policy). Journal of Governance and Public Policy. 2020. Vol 7. No. 1. DOI: 10.18196/jgpp.71118.

²¹⁸ Ibid.

комитетах, например, как это происходит в Финляндии. Также существует практика «раунды консультаций», в ходе которых проекты органов власти распространяются для комментариев заинтересованных сторон. Часто происходит неформальное общение между государственными должностными лицами и заинтересованными сторонами, наряду с неформальными семинарами и опросами.

В ситуациях большой неоднородности предпочтений и глубоко укоренившихся конфликтов между заинтересованными сторонами, для нахождения областей соприкосновения и приемлемых политических решений необходимо более глубокое понимание множественности ценностей, лежащих в основе различных позиций и их отношений с затронутыми экосистемными услугами.

Сейчас необходим конструктивный диалог с каждой заинтересованной стороной в рамках многоуровневой системы управления, чтобы успешно разработать и реализовать экологические инициативы и повысить экологическую безопасность. Однако, вместо этого наблюдается «игнорирование местного населения, бизнеса, некоммерческих общественных организаций, экологических сообществ, кулуарное консультирование, немедленное согласие вместо прямого диалога и открытого вызова»²¹⁹. Нет открытости и прозрачности обсуждения экологически важных вопросов.

Краудфандинг, механизм государственно-частного партнерства, общественные экспертиза и контроль, благотворительность, экологически ответственное потребление могут являться одними из распространенных возможностей и формам участия граждан, стейкхолдеров в экологической политике²²⁰.

«Зеленые» кластеры могут являться одним из наиболее действенных механизмов взаимодействия между широким спектром акторов в целях реализации взаимовыгодных программ, инициатив и проектов в области «зеленых»

²¹⁹ Стрекалова А.С. Гетерогенность стейкхолдеров экологического маркетинга территорий // Известия ВолгГТУ. Сер. «Актуальные проблемы реформирования российской экономики». 2015. № 9 (169). С.81–87.

²²⁰ Медяник Н.В. Теория и практика конструктивного партнерства государства, бизнеса, общества в природохозяйственной сфере // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2014. С. 59–69.

технологий, защиты окружающей среды и переработки отходов. «Зеленые» кластеры представляют собой объединение, в котором участвуют самостоятельные компании крупного, среднего и малого бизнеса, финансовые организации, органы государственной власти, образовательные и научно-исследовательские учреждения²²¹. Кластеры являются одним из способов обеспечения энергоэффективной работы компаний, снижения ими воздействия на окружающую среду, способствуют решению социальных и экологических задач государства²²². На данный момент в России существует только несколько крупных кластеров - консорциум «Санкт-Петербургский кластер чистых технологий для городской среды», консорциум «Зеленые кластеры России» (создан «Санкт-Петербургским кластером чистых технологий для городской среды» и Территориально-отраслевым кластером Агрополис «Алькиагробιοпром»), Группа компаний «ВитаЛиква», межотраслевое объединение «Зеленая Москва» Московского инновационного кластера. Предполагается, что тиражирование подобных кластерных инициатив, позволяющих объединять разные стороны по различным направлениям деятельности в области охраны окружающей среды, будет способствовать существенному сокращению негативного влияния на окружающую среду и решит проблему климатических изменений²²³.

Таким образом, существуют многообразные формы участия стейкхолдеров и субъектов политики в области охраны окружающей среды. На данный момент в России экологическая политика только формируется, происходит выделение ее в отдельную значимую сферу деятельности, и поэтому на данном этапе развития важно понимание потенциальных участников этого процесса, их интересов и инструментов влияния, чтобы грамотно выстраивать возможности сотрудничества с ними.

²²¹ Tyaglov S.G., Sheveleva A.V., Shurukhina T.V., Guseva T.B. Model for forming the interregional cluster of the alternative energy // International Journal of Energy Economics and Policy. 2019. Vol. 9. No 3. P.374.

²²² Тяглов С.Г. Шевелева А.В. Формирование зеленых кластеров: опыт европейских стран и Российской Федерации // Современная Европа. 2022. № 2, С. 98–114.

²²³ Там же.

Определим направления и возможные формы сотрудничества стейкхолдеров и субъектов региональной экологической политики в рамках имеющихся у них полномочий²²⁴:

1) совершенствование нормативного правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности. В данном направлении возможно присоединение к процессу принятия решений в качестве экспертов и консультантов представителей некоммерческих организаций и общественных движений, крупного бизнеса, сотрудников университетов. Результатом такого взаимодействия будет являться получение выгод неэкономического характера: для субъектов региональной экологической политики – повышение эффективности и прозрачности нормативного правового регулирования, для стейкхолдеров – положительный имидж в глазах их целевой аудитории, партнёров, международного сообщества. Ожидаемые формы сотрудничества сторон: заключение соглашений / подписание законов о взаимодействии (пример: Ростовская область, Республика Калмыкия²²⁵); совместное участие в конференциях, круглых столах и иных подобных мероприятиях; включение представителей всех заинтересованных сторон в общественные советы при исполнительных органах государственной власти субъекта Российской Федерации;

2) восстановление нарушенных естественных экологических систем, сохранение природной среды, в том числе объектов животного и растительного мира. Участвуя в деятельности по установлению особо охраняемых природных территорий (ООПТ), некоммерческие организации, общественные движения, а также университеты могут способствовать принятию решений о создании такого рода территорий, расширению заповедников и природных комплексов, проведении превентивных и восстановительных мероприятий. В связи с тем, что при создании и расширении ООПТ допускается изъятие земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков, теоретически, бизнес также может быть

²²⁴ Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2021. Т. 13, № 3. С. 323–325.

²²⁵ *Подписано* соглашение о сотрудничестве с КалмГУ им. Б. Б. Городовикова // офиц. сайт М-ва цифрового развития Респ. Калмыкия. 2021. 10 июня. URL: <https://digital.rk08.ru/novosti/podpisano-soglashenie-o-sotrudnichestve-s-kalmgu-im-b-b-gorodovikova/> (дата обращения: 15.06.2021).

заинтересован во взаимодействии с региональными органами власти. Ожидаемые формы сотрудничества сторон: совместное участие в конференциях, круглых столах по проблемам использования и охраны земель, совершенствования системы ООПТ; совместное создание схем развития ООПТ (пример: г. Москва²²⁶); установление партнерства с университетами по проведению долговременных научных исследований (пример: Красноярский край);

3) обеспечение экологически безопасного обращения с отходами, установление нормативов их образования, порядка накопления и т.д. Совместная с экспертами из университетов разработка системы сокращения и переработки отходов, заключение договоров с некоммерческими организациями в качестве региональных операторов, привлечение общественных движений к проблеме накопления и утилизации отходов могут являться одними из ключевых направлений сотрудничества между сторонами. Ожидаемые формы сотрудничества: фандрайзинг; краудфандинг²²⁷; создание региональных венчурных фондов, целевых экологических фондов (пример: Сахалинская и Ульяновская области); создание «зеленых» кластеров; совместное участие в конференциях, круглых столах и иных подобных мероприятиях; государственно-частное партнерство (создание межмуниципальных объектов инженерной инфраструктуры, в том числе размещение станций перегрузки, сортировки, переработки, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов); проведение общественной экологической экспертизы и контроля;

4) развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. В рамках проведения экономической оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной

²²⁶ Участники круглого стола заявили о необходимости совершенствования столичного законодательства с целью усиления защиты особо охраняемых природных территорий // офиц. сайт Моск. город. Думы. 2020. 10 марта. URL: <https://duma.mos.ru/ru/0/news/novosti-fraktsiy/uchastniki-kruglogo-stola-zayavili-o-neobhodimosti-sovershenstvovaniya-stolichnogo-zakonodatelstva-s-tselyu-usileniya-zaschityi-osobo-ohranyaemyih-prirodnih-territoriy> (дата обращения: 23.05.2021).

²²⁷ Интересен кейс «Совет Попечителей «Мусора.Больше.Нет», который работает с 2012 года. «Совет попечителей, – как указано в их группе *ВКонтакте*, – это неограниченная группа людей, которые вкладывают равную сумму денег и совместно принимают решение о том, как эти деньги будут потрачены. Это online-сообщество, не требующее времени на встречи и споры». См: *Совет Попечителей «Мусора.Больше.Нет»* // *ВКонтакте*. URL: https://vk.com/sovetsopochiteley_mbn (дата обращения: 05.06.2021).

деятельности на окружающую среду, осуществления экологической паспортизации территорий и предъявлении исков о возмещении вреда окружающей среде²²⁸ региональные органы власти могут привлекать экспертов университетов, консультантов некоммерческих и общественных организаций для проведения государственной и общественной экологической экспертизы, создания экспертных комиссий и организации общественных слушаний.

5) научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности, формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания. Ключевые стейкхолдеры данного направления – малое и среднее предпринимательство, связанное с научно-технической сферой, а также университеты. Ожидаемые формы сотрудничества: государственное финансирование исследований, инновационных проектов и программ университетов (пример: Инновационно-технологический центр в Нижегородской области); создание технопарков (пример: технопарки «Красносельский», «Модуль», «Якутия»); поддержка инновационных образовательных программ вузов, в том числе путем проведения всероссийских конкурсов;

6) обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Взаимодействие с социально ориентированными некоммерческими организациями, благотворительными и добровольческими движениями может осуществляться через предоставление финансовой, имущественной, информационной, консультационной поддержки, а также льгот по уплате налогов и сборов.

²²⁸ См.: *Об охране окружающей среды...* Ст. 32; *Об экологической экспертизе* : Федер. закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ. Ст. 20. URL: <https://base.garant.ru/10108595/> (дата обращения: 23.05.2021); *Об утверждении Положения «Об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»*: Приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372. URL: <http://base.garant.ru/12120191/> (дата обращения: 23.05.2021).

Данные направления и формы сотрудничества также актуальны и для взаимодействия между государственными и негосударственными акторами на федеральном уровне.

В результате анализа полномочий региональных органов власти в области защиты окружающей среды мы приходим к выводу о том, что существует ограниченное количество направлений, в которых заинтересованные стороны готовы сотрудничать с властными структурами. Тем не менее, теоретически участие заинтересованных сторон на всех уровнях власти позволит эффективнее проводить региональную экологическую политику, учитывая привлечение экспертного знания к ее разработке.

Однако, стейкхолдеры, как и субъекты политики действуют в определенных институциональных рамках, которые ограничивают их способность оказывать влияние на государственную политику.

Институты могут играть важную роль в разрешении экологических конфликтов через нахождение правильного баланса между расходящимися интересами путем «...установления, подтверждения или переопределения прав на экологические ресурсы»²²⁹. Поэтому, можно ожидать, что сформированные на данный момент институты являются теми площадками для взаимодействия, в рамках которых может осуществляться реальное и продуктивное сотрудничество между более широким кругом стейкхолдеров и уровней власти.

В литературе выделяются три аспекта, составляющие понятие «институт»: регулятивный, нормативный и культурно-познавательный²³⁰.

В рамках регулятивного аспекта предполагается, что институты ограничивают и упорядочивают поведение. Регулятивные процессы включают в себя способность устанавливать правила, проверять или анализировать соответствие им других и, при необходимости, манипулировать санкциями в

²²⁹ Shkaruba A., Kireyeu V. Environmental governance and institutions of Environmental Governance. Principles of Environmental Policy: Local, European and Global Perspectives. Multi-authored monograph. Edited by A. Shkaruba. Pskov, Publishing house of Pskov State University. 2018. P.62.

²³⁰ Scott W. R. Institutions and Organizations, 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.2008.

попытке повлиять на будущее поведение²³¹, а также подразумевают возможность определенных акторов в силу своего авторитета ограничивать поведение других акторов в институциональном поле²³². В этом аспекте центральное место занимает государство, которое посредством законов ограничивает деятельность других субъектов политики. Однако в рамках концепции институциональной работы в этом аспекте (concept of institutional work), также исследуется роль различных акторов, которые через коалиции, действуя в соответствии со своими интересами и предпринимая усилия, могут оказывать влияние на переопределение отношений путем переопределения правил и прав в институте²³³, используя три формы: пропаганду влияния на государство и законы; определение действующих лиц; наделение ролями и правами определенных субъектов²³⁴. При этом используются три политические стратегии - дипломатия, переговоры и лоббирование²³⁵. Данную концепцию некоторые авторы пытались применить к многоуровневому экологическому управлению, расширяя ее понимание, которое основывалось на включении в институциональную работу не только действий акторов, но и последствий, а также понимание того, что действия могут быть нецеленаправленными, и что не все попытки акторов действительно влияют на институциональную структуру²³⁶.

Нормативный аспект к пониманию институтов ориентируется на то, как ценности и нормативные рамки структурируют выбор. Акторы подчиняются не потому, что это служит их узко определенным интересам, а потому, что этого от них ожидают; они обязаны это делать²³⁷. Акторы действуют исходя из

²³¹ Halimi, Sh., Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs // Dissertations and Theses. 2008. Paper 5963.

²³² Caronna CA. The misalignment of institutional "pillars": consequences for the U.S. health care field // J Health Soc Behav. 2004. Vol.45. P.45–58.

²³³ Lawrence Th. B., Suddaby R. Institutions and institutional work. In Stewart R. Organization Studies, 2nd Edition. London: Sage. 2006. 215–254.

²³⁴ Perkmann M., Spicer A. How are management fashions institutionalized? The role of institutional work // Human Relations. 2008. Vol. 61. No. 6. P.811–844.

²³⁵ Peton H., Pezé S. The Unsuspected Dynamics of the Regulative Pillar: The Case of *Faute Inexcusable* in France // Management, 2014. Vol.17. P.145–179.

²³⁶ Beunen R. I., Patterson J.J. Analysing institutional change in environmental governance: exploring the concept of 'institutional work'. 2016. Vol. 62. P. 12–29.

²³⁷ Scott W. R. Institutions and Organizations, 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.2008.

Halimi, Sh., Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs // Dissertations and Theses. 2008. Paper 5963.

представлений о предпочтительном поведении и законных средствах для достижения целей и в зависимости от социального контекста определяют подходящие действия. Культурно-познавательный аспект в исследовании институтов фокусируется на ценностях и убеждениях как центральных элементах институтов, которые определяют поведение акторов. Когнитивная структура подчеркивает важность социальной идентичности: наших представлений о том, кто мы есть и какие способы действия имеют для нас смысл в данной ситуации, они состоят из социально сконструированных игроков, наделенных различными способностями к действию и ролями для игры²³⁸.

Таким образом, в процессе взаимодействия друг с другом в решении экологических проблем акторы действуют, во-первых, в соответствии с существующими правилами, ограничивающими их деятельность, при этом они сами могут оказывать влияние через институциональную работу на изменение этих правил и институциональных структур, во-вторых, акторы исходят из представлений о принятом поведении и возможных средствах для достижения целей и, в-третьих, их поведение основывается на собственных убеждениях и ценностях. Поэтому правила игры, сложившиеся в политике, сложнее трансформировать нежели подстроиться под них²³⁹.

Рассмотрим конкретные институты взаимодействия между государственными и негосударственными акторами на разных пространственных уровнях в российских условиях. Анализ будет направлен на институты, являющиеся субъектами общественного экологического контроля, так как существует мнение, что данные механизмы являются «единственным регулярным каналом взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества по вопросам актуальной экологической повестки»²⁴⁰.

²³⁸ Halimi, Sh., *Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs* // Dissertations and Theses. 2008. Paper 5963.

²³⁹ Madariaga A. From 'Green Laggard' to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile // *Bulletin of Latin American Research*. 2018. Vol. 38. No. 4. DOI: 10.1111/blar.12841

²⁴⁰ Иншаков И.А., Колеснева Е.А., Корсун В.А. Институт общественных экологических инспекторов в России: оценка результатов внедрения // Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР, 2021. — 63 с. (Исследования по вопросам государственного управления. — 2021. — Вып. 12)

Общественная палата РФ

Первым значимым институтом являются Общественные палаты, так как данные органы могут включать в себя несколько категорий заинтересованных сторон: представителей некоммерческих организаций, общественных объединений, университетов и бизнеса. Общественные палаты – институты, формируемые по инициативе публичной власти, призванные обеспечить взаимодействие между государством и гражданским обществом.

Целью деятельности общественных палат является обеспечение согласования общественно значимых интересов граждан РФ, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов²⁴¹. Основные функции палаты связаны с возможностью проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия по общественно важным проблемам; давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации органами власти различных уровней и видов; проводить экспертизу проектов нормативно-правовых актов; заключать с международными организациями соглашения о сотрудничестве; оказывать содействие другим субъектам гражданского общества и т.д. (ст. 16)²⁴². Однако важно отметить, что ее предложения и замечания носят рекомендательный характер и могут не быть учтены органами власти.

Структура палаты состоит из Совета палаты, комиссий, межкомиссионных рабочих групп, рабочих групп, координационных советов и научно-консультативного совета. Для нас наибольший интерес представляет анализ работы комиссии по экологии и охране окружающей среды и координационного совета по экологическому благополучию, так как именно в них происходит взаимодействие гражданского общества с государством в данной сфере и разработка рекомендаций для власти.

²⁴¹ «Об Общественной палате Российской Федерации»: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32 (статья 2). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (дата обращения: 15.05.2023)

²⁴² «Об Общественной палате Российской Федерации» (статья 16): Федеральный закон от 04.04.2005 № 32 (ред. от 29.12.2022) URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52651/ (дата обращения: 15.05.2023)

Комиссия по экологии и охране окружающей среды

Рассматривая седьмой состав комиссии по экологии и охране окружающей среды (2020-2023), указанный на сайте Общественной палаты РФ, обратим внимание, что председатель данной комиссии, хотя и имеет большой опыт в экологической сфере, выступая в качестве эксперта по вопросам экологической и продовольственной безопасности на экологических форумах, конференциях других мероприятиях, все же не обладает соответствующим профильным образованием. С нашей точки зрения, председательство в подобном органе требует от лица соответствующих знаний, которые позволяют объективно оценивать текущее состояние окружающей среды, формировать адекватные рекомендации представителям органов публичной власти по корректировке экологической политики на основе углубленного понимания взаимосвязи между различными системами, возможностей внедрения тех или иных технологий и т.д. Отметим также, что из семи членов комиссии четверо членов не имеют профильного образования в области экологии согласно их биографиям, расположенным на сайте Общественной палаты. Кроме того, ни один из членов комиссии с правом совещательного голоса не имеет необходимого опыта для принятия экологических решений.

Безусловно, в комиссии по экологии и охране окружающей среды должны присутствовать представители разных категорий стейкхолдеров, что прослеживается в биографиях ее членов. Присутствуют представители крупного бизнеса (например, генеральный директор ООО «Коми республиканская типография», заместитель генерального директора ООО НПП «Итэлма»), малого и среднего бизнеса (например, вице-президент Союза малого и среднего бизнеса Свердловской области), некоммерческого сектора, не относящиеся к экологическим организациям (например, НКО «Центр юридической и экономической помощи», «Национальный центр общественного контроля в сфере ЖКХ «ЖКХ контроль») общероссийских общественных организаций (например, «Российский союз налогоплательщиков»), региональных органов власти

(например, депутаты областных Дум, бывший министр сельского хозяйства республики Дагестан).

Но тот факт, что в решениях комиссии, ее рекомендациях и предложениях для органов власти принимают участие люди, имеющие образование по другим специальностям, вызывает вопросы по их эффективности и рассмотрении органами власти данного института как значимого участника процесса принятия решений.

Анализ материалов (рекомендаций) Общественной палаты за 2021-2022 год позволяет выделить несколько ключевых аспектов ее работы.

Основной формой участия в рамках работы Общественной палаты являются круглые столы, в ходе которых принимают участие приглашённые эксперты из различных областей знаний, прямо или косвенно связанных с охраной окружающей среды. Итогом их проведения является подготовка и опубликование рекомендаций соответствующим исполнительным органам власти или государственным корпорациям.

Рекомендации представителей Общественной палаты направлены как на необходимость разработки новых нормативно-правовых актов, связанных с экологией, так и на внесение изменений в экологическое законодательство и проведение конкретных мероприятий по охране окружающей среды, охватывая широкий спектр направлений деятельности: особо охраняемые природные территории, сохранение биологического разнообразия, Арктические исследования, сохранение озера Байкал, экологический туризм, экологическое образование и просвещение, электротранспорт, лесное хозяйство, проблемы обращения с отходами, экологическая экспертиза и т.д.

При этом рекомендации могут быть направлены сразу в несколько федеральных исполнительных органов власти: Правительство РФ, Министерство промышленности и торговли, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство сельского хозяйства, Министерство энергетики, Министерство экономического развития, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики, Министерство науки и высшего образования, Министерство финансов,

включая также различные федеральные службы, а также и региональный и местный уровень (высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований) и государственные корпорации (например, «Росатом»).

Анализируя учет рекомендаций Общественной палаты, отметим, что в целом государственные органы власти принимают во внимание многие предложения комиссии по корректировке собственных нормативно-правовых актов (из 20 изученных материалов, как минимум, в 50% случаев, рекомендации были учтены в той или иной степени).

Приведем несколько примеров.

Часть рекомендаций, представленных Общественной палатой в рамках круглого стола по вопросу развития экологического туризма и рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях в 2021 году, нашла отражение в Федеральном законе от 18.03.2023 № 77 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Например, были установлены критерии, особенности организации и осуществления экологического туризма на ООПТ, вопросы строительства некапитальных строений, сооружений и объектов благоустройства, допускаемых к созданию на ООПТ²⁴³. В рамках круглого стола по вопросу развития электротранспорта были учтены рекомендации по выработке комплекса мер, направленных на стимулирование перехода населения и бизнеса на электротранспорт и развитие коммерческого и городского электротранспорта (освобождение владельцев электротранспорта от уплаты транспортного налога, субсидированию приобретения электромобилей и гибридных автомобилей предоставления бесплатных парковочных мест владельцам электротранспорта и т.д.). Министерство транспорта включило эти рекомендации в документ «Методические рекомендации по стимулированию использования электромобилей и гибридных автомобилей в субъектах Российской Федерации».

²⁴³ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 18.03.2023 № 77. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202303180024> (дата обращения: 15.05.2023)

Однако есть и обратная ситуация, когда предложения не учитываются, так как, возможно, носят слишком общий характер или направлены на регулирование или ограничение деятельности крупного бизнеса. Например, по итогам проведения круглого стола, посвященного анализу политики в области пропаганды идей заповедного дела, была сформирована рекомендация по созданию специального уполномоченного федерального органа исполнительной власти – федерального агентства по особо охраняемым природным территориям. Однако в данной рекомендации не прослеживается конкретики, описания факторов, которые бы способствовали эффективному управлению ООПТ при создании данного органа, его полномочиях и характере связи с Министерством природных ресурсов и экологии. Кроме того, отметим, что данную рекомендацию федеральные исполнительные органы власти так и не приняли к сведению.

Что касается интересов нефтегазового сектора, предложения Общественной палаты по необходимости раскрытия информации данными организациями об авариях и инцидентах с неблагоприятными экологическими последствиями, вызвавшими общественный резонанс, публикации справочных материалов о произошедших авариях и иных инцидентах не были учтены насколько известно автору исследования. Кроме того, также не были учтены рекомендации по разработке национальной стратегии формирования экологической культуры, о включении показателей по формированию экологической культуры, развитию экологического образования и просвещения в оценку эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Учет некоторых предложений пока оценить невозможно в связи с тем, что новая редакция нормативно-правового акта, который был подвержен критике, не опубликована или прошло слишком мало времени с направления рекомендаций соответствующему органу власти. Например, это касается предложений по итогам рассмотрения на круглом столе разработанного Министерством природных ресурсов и экологии документа «Об утверждении Методических указаний по

расчету размера вреда (ущерба), причиненного лесам вследствие лесных пожаров» в 2021 году.

В связи с вышеуказанным можно заключить, что функционирование данной комиссии в рамках деятельности Общественной палаты на федеральном уровне является эффективным с той точки зрения, что, как минимум, половина сформированных ею рекомендаций учитываются федеральными органами власти, однако, принимаются во внимание те из них, которые не направлены на принципиальную трансформацию системы экологического законодательства и не затрагивают интересы бизнес-корпораций. Тем не менее, на наш взгляд, необходимо включать в состав комиссии лиц с соответствующим (техническим, биологическим, химическим) образованием и публиковать ежегодные результаты деятельности с процентом учтенных государственным органом рекомендаций.

Координационный Совет по экологическому благополучию и развитию практик нефинансовой публичной отчетности при Общественной палате РФ

Данный орган является консультативным органом власти и создаётся для консолидации усилий государственных и негосударственных акторов различных уровней власти по содействию в обеспечении экологического благополучия населения и окружающей природной среды России. Основные направления деятельности Координационного совета широкие и охватывают проведение мероприятий, экспертизу проектов нормативно-правовых актов, организацию взаимодействия заинтересованных сторон, анализ регионального опыта, выработку предложений для решения экологических проблем и т.д. 244

Рассматривая текущий состав Координационного совета, можно отметить представительство различных уровней власти (преимущественно регионального) и негосударственных акторов, которые включают в себя экологических журналистов, руководителей и представителей некоммерческих экологических организаций, общественных организаций и движений, представителей Общественных советов, Общественных палат, федеральных органов власти в сфере

244 Положение о Координационном совете по экологическому благополучию // Общественная палата РФ. URL: https://www.oprf.ru/structure_list/107#nav_documents (дата обращения: 22.03.2023)

охраны окружающей среды или отдельных департаментов, научного сообщества, а также малого, среднего и крупного бизнеса.

Целесообразно рассмотреть равномерность представления различных заинтересованных сторон и органов власти в данном органе (таблица 3). В таблице в скобках указано количество членов той или иной группы, если их больше одного. В качестве основания при распределении групп по уровням власти принималось в учет название тех или иных категорий стейкхолдеров. Например, если в названии указывалось, что организация является всероссийской, то она относилась к федеральному уровню. То же самое применимо и к бизнес-ассоциациям и научному сообществу. Если по названию было неясно к какому уровню власти отнести ту или иную заинтересованную сторону, их принадлежность определялась согласно материалам официальных сайтов данных стейкхолдеров.

Таблица 3. Представленность различных групп в Координационном совете по экологическому благополучию и развитию практик нефинансовой публичной отчетности Общественной палаты РФ

	Федеральный уровень	Межрегиональный уровень	Региональный уровень	Местный уровень
Органы государственной власти	1			
Общественная палата	1	3		
Общественный совет	1			
Некоммерческие организации	5	1	2	1
Общественные организации	6 (7)	1 (2)	11	2
Общественные движения		1	3	2
Бизнес-ассоциации			1	
МСП				
Экологические журналисты	1			
Научное сообщество	2			
Прочие (государственные бюджетные учреждения)			1	

Источник: составлено автором

Согласно данной таблице, наиболее представлен в Координационном совете федеральный и региональный уровень власти. При этом, наблюдается наибольшее количество представителей общественных организаций. Представителей бизнеса,

наоборот, минимальное количество. Скорее всего, это может быть связано с тем, что ввиду ограниченности полномочий данного органа бизнесу может быть важно отслеживать экологическую повестку (об этом говорит присутствие влиятельного участника процесса принятия решений - Торгово-промышленной палаты (Орловская область)), но не оказывать существенного влияния на выработку решений, которые носят рекомендательный характер.

Такое многообразие членов гражданского общества в совете на разных пространственных уровнях свидетельствует о возможности, с одной стороны, построить эффективное межсекторальное, кооперационно-сетевое взаимодействие, результатом которого станет принятие продуктивных долгосрочных решений, с другой, препятствовать быстрому принятию решений в связи с возможными спорами и конфликтами внутри органа.

Проведем анализ рекомендаций Координационного совета Общественной палаты. На данный момент представлено 4 рекомендации для принятия политико-управленческих решений федеральными органами исполнительной власти за середину 2021 - начало 2022 года.

В круг обсуждаемых проблем вошли следующие вопросы: вовлечение предприятий золотодобывающей отрасли в решение экологических и социальных проблем, реализацию «зеленых» проектов; пути предотвращения гибели дельфинов; целевое расходование экологических платежей; построение эффективной государственной системы непрерывного экологического образования.

С точки зрения учета рекомендаций данного органа Министерствами он обладает меньшей эффективностью по сравнению с комиссией по экологии и охране окружающей среды в связи как с меньшим количеством представленных рекомендаций, так и включению соответствующими государственными органами предложений совета в нормативно-правовую базу. Например, в последней редакции нормативно-правовых актов (Кодекса об административных правонарушениях РФ, постановления Правительства Российской Федерации от 30.11.2021 № 2127, Федерального закона от 23.11.1995 №174 «Об экологической

экспертизе» и других) изменения, указанные в рекомендациях совета, связанные с добычей россыпного золота, не учтены. Сложно сказать, была ли учтена рекомендация координационного совета в части создания федерального экологического фонда и соответствующих региональных и местных или его создание планировалось вне зависимости от предложений совета. Сейчас национальный экологический фонд создан, однако в его целях, направлениях деятельности не включены аспекты, которые ставил координационный совет (формирование и использование бюджетных средств экологических фондов всех уровней; увязка финансовых расходов и результатов природоохранной деятельности). Сейчас фонд ориентирован на построение системы взаимодействия при подготовке законотворческих инициатив в области экологии, а также поддержки общественных организаций и экологическим просвещением²⁴⁵.

Прослеживается связь рекомендаций, данных Координационным советом с рекомендациями комиссии по экологии и охране окружающей среды в части, например, создания государственной системы непрерывного экологического образования, рассмотрения вопроса о включении показателей по формированию экологической культуры, развитию экологического образования и просвещения в оценку эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти).

С другой стороны, все же часть предложений учитывается: рекомендация относительно необходимости разработки единой системы в сфере экологии принята во внимание Министерством природных ресурсов и экологии РФ и в данный момент разрабатывается совместно с Министерством цифрового развития РФ, связи и массовых коммуникаций.

Таким образом, данный орган объединяет в себе в основном представителей общественных организаций в разных масштабах, что говорит о том, что ограничивает представление широких общественных интересов в данном органе.

²⁴⁵ В России создали первый фонд поддержки и развития экологических инициатив "Компас" [Электронный ресурс] // ТАСС. 2022. 30 мая. URL: https://tass.ru/obschestvo/14767315?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения: 15.05.2023)

Также возникают вопросы относительно его жизнеспособности в плане внесения вклада в корректировку деятельности Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Общественный совет при Министерстве природных ресурсов РФ

Данный орган является совещательно-консультативным субъектом общественного контроля, как и Общественная палата РФ. Решения Общественного совета также носят рекомендательный характер. Организатором конкурса для отбора кандидатов является Общественная палата.

Согласно Положению об Общественном совете, его полномочия связаны с организацией проведения общественных экспертиз проектов нормативных правовых актов; направления запросов и обращений в федеральные органы исполнительной власти, возможности приглашения на заседания руководителей федеральных органов исполнительной власти, представителей общественных объединений иных организаций; создания комиссий и рабочих групп; привлечения к работе общественного совета других заинтересованных сторон и т.д.²⁴⁶

В рамках деятельности Общественного совета создано 4 комиссии: Комиссия по общественной оценке нормативно-правовых актов, комиссия по общественному контролю за реализацией Национального проекта «Экология», комиссия по информационной политике и этическим вопросам, комиссия по научной и экспертной работе.

В состав Общественного совета входят представители некоммерческих экологических организаций, общественных организаций, научного сообщества, экологи, представители интересов крупного бизнеса. Кроме того, в состав Общественного совета также входит ряд экспертов, участвующих в его деятельности, включающих представленные выше группы стейкхолдеров, а также экологических журналистов.

Рассмотрим также представительство различных групп в Общественном совете РФ (таблица 4).

²⁴⁶ Положение об Общественном совете Министерства природных ресурсов и экологии РФ. URL: <https://www.mnr.gov.ru/about/> (дата обращения: 15.05.2023)

Таблица 4. Представленность различных групп интересов в Общественном совете при Министерстве природных ресурсов и экологии РФ

	Федеральный уровень	Межрегиональный уровень	Региональный уровень	Местный уровень
Некоммерческие организации	6		1	
Общественные организации	1 (2)	1		
Общественные движения				
Бизнес-ассоциации	2			
Крупный бизнес	7			
МСП			2	
Научное сообщество	9		1	
Прочие (государственные бюджетные учреждения, муниципальные предприятия)	1			1

Источник: составлено автором.

По сравнению с составом Координационного совета Общественного палаты РФ, в Общественном совете представлены более разнородные и влиятельные группы заинтересованных сторон на федеральном уровне, при этом гораздо больше представителей крупного бизнеса, в числе которых холдинг по производству в сфере цветной металлургии, крупнейшая транспортно-логистическая компания, группа компаний в сфере лесозаготовки, переработки и утилизации древесины, крупнейшая компания по добычи природного газа, представитель Торгово-промышленной палаты РФ и другие. Наоборот, региональный уровень очень слабо представлен. Наличие данных категорий стейкхолдеров потенциально расширяет возможности совета по консолидации усилий в области экологического развития, и может быть свидетельством в пользу того факта, что данный орган потенциально имеет определенный вес в Министерстве природных ресурсов и экологии РФ и представители публичной власти прислушиваются к предложениям и рекомендациям органа, что открывает возможности для разных групп лоббировать собственные интересы, в том числе через личные встречи между участниками во время заседаний.

Анализируя материалы заседаний Общественного совета за 2021-2022 год, отметим их нерегулярный характер (разное количество встреч в год и разное

количество вопросов, выносимых на обсуждение). Далее, обратим внимание на существенное несоответствие между планами деятельности работы Общественного совета и протоколами заседаний: половина пунктов в плане деятельности в 2021 и 2022 года не нашли отражение в протоколах заседания. В протоколах указана информация об исключении некоторых пунктов из повестки, однако общего уточняющего плана деятельности так и не сформировано. Кроме того, планируемые даты заседаний не соответствуют даже фактическим месяцам проведения.

Выделим направления работы совета в 2021-2022 гг.: Арктические, Антарктические исследования, итоги международной конференции ООН по климатическим изменениям, рассмотрение проектов федеральных законов, государственного доклада «Об охране окружающей среды», деятельность общественного природоохранного движения, развитие системы ООПТ РФ, изучение Экологического рейтинга регионов РФ, реализация национального проекта «Экология» и его отдельных федеральных проектов, правовое регулирование в сфере недропользования, экологический туризм, борьба с отходами, организационные вопросы.

Рекомендации совета в большинстве случаев обоснованные, четкие, направленные на конкретное улучшение состояния окружающей среды, однако по сведениям автора исследования, далеко не все из них пока учитываются государственными органами. Это может быть связано с тем, что прошло еще недостаточное количество времени для внедрения изменений. Также, в части заседаний 2021 года отсутствуют итоговые решения Общественного совета по каждому рассматриваемому им вопросу в связи с чем сложно отследить какие комментарии были приняты к сведению Министерством природных ресурсов и экологии РФ, а какие нет.

Кроме того, в Общественном совете рассматриваются вопросы по внесению изменений в недавно откорректированные нормативно-правовые акты. Например, тот факт, что в Федеральный закон от 24.06.1998 № 89 «Об отходах производства и потребления» недавно уже были внесены изменения (на момент написания

работы - новая редакция от 14.07.2022) и после этого на заседании общественного совета был рассмотрен новый проект федерального закона, касающийся борьбы с отходами, это скорее всего повлечет за собой новое внесение изменений. Из-за частой корректировки нормативно-правовых актов у лиц, которые непосредственно ответственны за переработку и утилизацию отходов, может возникнуть путаница в редакциях и необходимых действиях и это может привести к нарушениям в этой области. Поэтому целесообразным является своевременное включение вопросов в повестку общественного совета, а также детальная проработка экологического законодательства, чтобы исключить частой корректировки федеральных законов по инициативе совета.

Низкая мотивация членов совета к продуктивной деятельности, незначительный уровень ответственности, слабая организационная структура, рекомендательный характер решений являются наиболее распространенными проблемами функционирования общественных советов согласно некоторым исследованиям²⁴⁷. Выделяются проблемы, которые тормозят независимость общественного совета: «советы создаются «под себя» властными структурами, через советы происходит продвижение интересов представителей бизнеса, общественных организаций и СМИ; некоторые общественники участвуют сразу в нескольких советах и это снижает их качество деятельности; отсутствуют реальные инструменты воздействия на власть; межведомственное взаимодействие общественных советов»²⁴⁸.

Учитывая все вышесказанное, создается впечатление, что общественный совет Министерства природных ресурсов и экологии РФ все-таки не является эффективным механизмом взаимодействия между государством и гражданским обществом, хотя потенциально может им стать, часть протоколов являются «пустыми», то есть носят формальный характер одобрения тех или иных нормативно-правовых актов Министерства.

²⁴⁷ Матвеева Е.В., Украинцев И.С., Украинцева Д.А. Институционализация общественных советов в деятельности региональных органов исполнительной власти // Вестник ЗабГУ. 2018. Т.24. № 5. С.78-86.

²⁴⁸ Там же. С. 82.

С нашей точки зрения, необходимо расширить ряд полномочий общественного совета, чтобы повысить эффективность его деятельности:

Во-первых, необходимо выработать рычаги воздействия данного органа на Министерство природных ресурсов и экологии РФ. В частности, в ситуации, когда рекомендации совета не учитываются государственным органом власти, предусмотреть возможность официального ответа государственного органа об отказе в принятии тех или иных предложений и инициации совместного диалога и достижения консенсуса между общественным советом и Министерством возможно с привлечением дополнительного экспертного сообщества для решения целесообразности вносимых предложений. Эта рекомендация также может быть применима и к деятельности общественной палаты РФ.

Во-вторых, сделать его независимым институтом как от общественной палаты, так и от властных структур, чтобы отбор кандидатов происходил без их участия возможно через, в том числе, инициирование (электронного) голосования гражданами. Кроме того, необходимо сделать процедуры отбора понятными и открытыми для широкой общественности, чтобы было ясно почему тот или иной кандидат вошел в состав данного органа. Это затруднит возможность влияния властных структур на отбор кандидатов.

В-третьих, закрепить запрет на участие членов общественного совета в большом количестве других общественных советов или общественной палаты федерального уровня (например, предусмотреть возможность участия не более чем в трех субъектах общественного контроля), так как таким образом увеличивается нагрузка на членов совета, снижается возможность присутствия их на всех заседаниях совета и как отмечено выше, падает их качество деятельности.

В-четвертых, для получения более объективных рекомендаций и максимального исключения лоббирования интересов тех или иных стейкхолдеров предусмотреть возможность равной представленности различных групп.

Некоторыми авторами²⁴⁹ был разработан ряд критериев для обеспечения прозрачности, инклюзивности и сбалансированности при создании экспертных групп, а также в целях управления потенциальными конфликтами интересов. Данные принципы связаны с необходимостью раскрытия экспертами всех соответствующих финансовых интересов; отсутствием рассмотрения возможных предубеждений (политических, идеологических, религиозных и т. д.), как фактора, определяющего право на привлечение эксперта; стимулированием участия профильных ученых из всех географических и этнических групп, как мужчин, так и женщин; распространением права на участие на кандидатов из всех секторов; четкость критериев для отбора и их доступность для ознакомления. Важным критерием также является продолжительность и/или качество конкретного опыта; количество времени для работы в качестве консультантов.

Иными словами, необходимо формировать советы из лиц, которые являются как можно более беспристрастными (т. е. справедливыми), которые бы действовали добросовестно²⁵⁰.

Существуют и другие институты взаимодействия между государственными и негосударственными акторами, среди них – институт общественных экологических инспекторов. Однако в связи с тем, что сейчас не раскрывается информация о количестве общественных инспекторов, их образовании, должностях и т.д. мы не можем в полной мере оценить его эффективность в регионах.

Остановимся только на некоторых проблемах данного института.

Он представляет собой объединения граждан и государства для защиты окружающей среды. По мнению некоторых исследователей, он должен регулировать взаимодействие стейкхолдеров и субъектов экологической политики и приводить к снижению конфликтности между ними²⁵¹, однако, признается, что

²⁴⁹ Rowe, S., Alexander, N., Weaver, C.M., Dwyer, J.T., Drew, C., Applebaum, R.S., Atkinson, S., Clydesdale, F.M., Hentges, E., Higley, N.A., Westring, E.M. (2013), "How experts are chosen to inform public policy: Can the process be improved? ", *Health Policy*, vol. 112, no. 3, pp. 172–178. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2013.01.012>.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Иншаков И.А., Колеснева Е.А., Корсун В.А. Институт общественных экологических инспекторов в России: оценка результатов внедрения // Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР, 2021. — 63 с. (Исследования по вопросам государственного управления. — 2021. — Вып. 12)

до сих пор данный институт не является эффективным инструментом в сфере выявления нарушений в области охраны окружающей среды²⁵².

На данный момент общественные инспекторы имеют право сообщать о нарушениях в области охраны окружающей среды, а принимать решения по привлечению к юридической ответственности могут только уполномоченные на то государственные органы. При этом, как отмечает А.В. Брянцев, содействие общественным инспекторам в наделении их техническими средствами для обеспечения сохранности вещественных доказательств или для определения характеристик качества компонентов окружающей среды не оказывается. Также не обозначены критерии взаимодействия общественных инспекторов с хозяйствующими субъектами, из-за чего может возникнуть ситуация, что незаинтересованные в фиксации нарушений лица, препятствуют изъятию доказательств нарушения²⁵³; а также формы взаимодействия с общественными советами государственных органов²⁵⁴. Среди прочих проблем данного института выделяются отсутствие собственной процедуры у общественного контроля, так как результат контроля рассматривается в качестве обращения граждан, отсутствует ответственность общественных инспекторов, например, о разглашении информации с ограниченным доступом²⁵⁵.

Исследователями выработан ряд рекомендаций по повышению эффективности их деятельности, которые включают в себя расширение полномочных и ресурсных возможностей, усиление подотчетности общественных инспекторов гражданскому обществу, созданию механизма коммуникации между

²⁵² Иншаков И.А., Колеснева Е.А., Корсун В.А. Институт общественных экологических инспекторов в России: оценка результатов внедрения // Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР, 2021. — 63 с. (Исследования по вопросам государственного управления. — 2021. — Вып. 12)

Брянцев А.В. Проблемы и перспективы института общественных инспекторов по охране окружающей среды в России // Актуальные проблемы природопользования и природообустройства. Сборник статей V Международной научно-практической конференции. Под редакцией И.А. Байракова, И.А. Лушкина. Пенза, Издательство: Пензенский государственный аграрный университет (Пенза) 2022. С.27–31.

²⁵³ Брянцев А.В. Проблемы и перспективы института общественных инспекторов по охране окружающей среды в России // Актуальные проблемы природопользования и природообустройства. Сборник статей V Международной научно-практической конференции. Под редакцией И.А. Байракова, И.А. Лушкина. Пенза, Издательство: Пензенский государственный аграрный университет (Пенза) 2022. С.27–31.

²⁵⁴ Потапов Е.А. Не вижу цель - вижу препятствия... или о совершенствовании общественного экологического контроля // Вопросы российской юстиции. 2023. №23. С.294–302.

²⁵⁵ Там же.

общественными инспекторами и гражданами, трансформации системы подготовки инспекторов, повышению уровня информационной открытости для участников общественного экологического контроля²⁵⁶.

Можно предположить, что со временем часть данных рекомендаций будет учтена. Например, с 1 июля 2024 вступает в силу Федеральный закон²⁵⁷, согласно которому общественные инспекторы смогут присутствовать при проведении надзорными органами выездного обследования по представленным им материалам, а также при открытом рассмотрении ими дел об административных правонарушениях. Иными словами, постепенно их полномочия и возможности расширяются, что позволяет предполагать о превращении данного института в жизнеспособный механизм общественного контроля.

Таким образом, представленность многочисленного количества различных государственных и негосударственных акторов федерального, регионального и в меньшей степени местного уровня в федеральных институтах общественного экологического контроля отражает наличие и функционирование многоуровневой системы экологического управления и необходимость региональным и местным акторам (в меньшей степени) включаться в процесс принятия решений в институтах федерального уровня, что может свидетельствовать в пользу факта о слабой возможности защищать свои интересы на нижестоящих уровнях власти. Однако, по итогам анализа сейчас действующие институты являются слабо эффективными в части как представления интересов широкого круга стейкхолдеров, так и существенного влияния на решения исполнительной власти. Это связано с отсутствием у них реальных рычагов воздействия. Они рассматриваются властью, скорее, как демонстрация населению его включенности в процесс принятия решений, и не организованы на принципах прозрачности процедур участия.

²⁵⁶ Иншаков И.А., Колеснева Е.А., Корсун В.А. Институт общественных экологических инспекторов в России: оценка результатов внедрения // Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР, 2021. — 63 с. (Исследования по вопросам государственного управления. — 2021. — Вып. 12)

²⁵⁷ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: Федеральный закон от 25 декабря 2023 г. № 683-ФЗ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408177513/> (дата обращения: 17.05.2024)

На региональном уровне целесообразно рассмотреть работу Общественной палаты и Общественного совета на примере двух субъектах РФ, один из которых (Тамбовская область), демонстрирует высокие результаты в экологическом рейтинге «Зеленый патруль» за весь период его существования, второй (Челябинская область), наоборот, показывает неудовлетворительные результаты (таблица 5). Был использован именно данный рейтинг, так как он позволяет оценить актуальное состояние экологии в регионе практически с момента создания субъектов общественного экологического контроля. Так можно проследить как складывается работа в институтах общественного экологического контроля в данных субъектах РФ, существует ли специфика в их деятельности и отличается ли их эффективность.

Таблица 5. Средние значения мест в экологическом рейтинге «Зеленый патруль» Тамбовской и Челябинской области

	Тамбовская область	Челябинская область
Экологический рейтинг регионов «Зеленый патруль» (max 1; min 85) (2008-2022)	2	82,8

Источник: Составлено автором

Анализируя закон Тамбовской области от 23.12.2016 №57-3 «Об Общественной палате Тамбовской области»²⁵⁸ в части состава и порядка формирования Общественной палаты (статья 8) обратим внимание, что согласно пунктам 6-7 одна треть ее членов утверждается главой Тамбовской области, одна треть утверждается областной Думой по представлению некоммерческих организаций и общественных объединений. Это может свидетельствовать в пользу того факта, что высшее должностное лицо данного субъекта (и не только) и законодательный орган власти могут оказывать непосредственное влияние на состав представителей палаты. В научной литературе действительно существует мнение, что «Общественные палаты субъектов Федерации формируются при

²⁵⁸ Закон Тамбовской области от 23.12.2016 №57-3 «Об Общественной палате Тамбовской области» URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=116022184&backlink=1&&nd=116019291> (дата обращения: 20.05.2023)

непосредственном влиянии на их состав региональных администраций, вследствие чего обладают достаточно низкой автономией при принятии решений»²⁵⁹.

Далее, согласно данному закону в палате могут быть представлены только члены двух категорий заинтересованных сторон, в ее деятельность не включены, представители университетов и крупного и малого бизнеса (если только они не являются членами каких-либо общественных организаций), в отличие, например, от Общественной палаты РФ. На сайте, к сожалению, отсутствует информация о том, какие организации представлены в палате и каких уровней, а также какие должности у представителей избранных членов органа. Однако вышеуказанный закон (статья 8) предполагает наличие в палате представителей общероссийских, межрегиональных, региональных и местных организаций. Поэтому теоретически Общественная палата Тамбовской области может быть площадкой для взаимодействия заинтересованных сторон разных уровней власти.

Рассматривая деятельность Общественной палаты Тамбовской области, отметим, что в рамках данного института создана комиссия по вопросам топливно-коммунального хозяйства, благоустройства и экологии в составе 5 членов. Однако на сайте не представлено протоколов заседаний, круглых столов и иных мероприятий, проводимых как данной комиссией, так и институтом в целом. План деятельности палаты также доступен только за 2023 год. Иными словами, в данном регионе мы не можем в полной мере оценить эффективность деятельности данного субъекта общественного контроля. Единственным документом, который отражен на сайте и аккумулирует результаты работы Общественной палаты за год – это доклад о состоянии гражданского общества. Однако просматривая данный документ, в нем практически отсутствуют упоминания об экологическом направлении деятельности. При этом самой же Общественной палатой выносятся

²⁵⁹ Евстифеев Р.В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4. № 4. С. 87–100.

рекомендация Общественным советам исполнительных органов власти к усилению освещения работы Общественных советов²⁶⁰.

Анализируя доклад о состоянии гражданского общества за 2021 год, вопросам экологии уделяется некоторое внимание, но это касается освещения деятельности федерального уровня, а не палаты Тамбовской области. Как отмечается членами палаты всплеск интереса к экологическим проблемам связан с резонансными авариями и стихийными бедствиями, произошедшими в 2020-2021 году. Никаких мероприятий в области экологии в работе комиссии не отмечается.

Из доклада 2022 года можно увидеть, что комиссия по экспертизе общественно значимых законопроектов и иных правовых инициатив, регламенту и этике Общественной палаты Тамбовской области рассматривала проект федерального закона «О внесении изменений в статью 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды», однако никакой конкретики относительно содержания проекта нет и направления своих предложений в Министерство.

Отмечается, что в 2022 году комиссией по вопросам топливно-коммунального комплекса, благоустройства и экологии Общественной палаты Тамбовской области было проведено 8 мероприятий (7 заседаний Комиссии, 1 круглый стол, посвященный обсуждению Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года). Единственное, что относилось к сфере экологии в работе данной комиссии - это анализ ситуации в сфере реформы обращения с твердыми коммунальными отходами и последующее включение данного вопроса в план деятельности палаты на 2023 год. В 2023 году вопросы, относящиеся к сфере экологии, сформулированы в двух заседаниях – это апрель (реформа обращения с твердыми коммунальными отходами), и декабрь (влияние реализации приоритетных проектов и программ на изменение показателей качества жизни населения, в том числе проектов: «Чистая вода», Реформа обращения с ТКО).

²⁶⁰ Доклад о состоянии гражданского общества в Тамбовской области за 2022 год. URL: <https://op.tmbreg.ru/izdatelskaya-deyatelnost.html> (дата обращения: 23.05.2023)

Возможно такое слабое внимание со стороны палаты к вопросам охраны окружающей среды связано с тем, что данный регион показывает стабильно отличные результаты качества окружающей среды и граждане не отмечают данные проблемы среди приоритетных.

Далее переходим к анализу Общественного совета Министерства экологии и природных ресурсов Тамбовской области.

Система управления охраной окружающей среды в Тамбовской области организована следующим образом: существует единое Министерство экологии и природных ресурсов, чьи задачи связаны с государственным управлением в области охраны окружающей среды, изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, ООПТ, а также контрольно-надзорными функциями.

Ему подотчетны три отдельных управления: управление по охране окружающей среды и природопользованию, управление лесами Тамбовской области и управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира.

Мы рассмотрим деятельность одного из Общественных советов – совета при управлении по охране окружающей среды и природопользованию, так как Общественной палатой дается положительный отзыв об открытости информации о работе Общественного совета именно в рамках данного органа.

Рассматривая текущий состав Совета, в нем представлены следующие категории заинтересованных сторон: университеты (8), некоммерческие организации, созданные субъектом РФ (2), автономные некоммерческие организации (1), крупный бизнес (2), малый и средний бизнес (1), региональное отделение общероссийской общественной организации (3), учреждение здравоохранения (1).

Наименее представлены в Общественном совете интересы бизнеса, это может быть связано с тем, что бизнес не заинтересован в участии в подобных институтах и выбирает другие способы воздействия на власть (например, через законодательные органы субъекта) или делает это на федеральном уровне (скорее относится к крупному бизнесу).

С одной стороны, наличие большого количества представителей научного сообщества со специфическим образованием (биологическим, медицинским, географическим, техническим, экономическим) может быть связано с необходимостью привлечения экспертного сообщества к работе совета, либо может являться вынужденной мерой в связи с отсутствием интереса в участии со стороны большинства других стейкхолдеров.

Согласно Положению об Общественном совете²⁶¹, Общественная палата и управление по охране окружающей среды и природопользованию оказывает существенное влияние на его формирование и состав участников, так как из их числа отбираются представители, которые входят в конкурсную комиссию.

Сопоставляя планы деятельности совета с протоколами заседаний, во-первых, отметим, что на сайте представлен только план деятельности за 2022 год. Согласно данному документу запланировано проведение 4 заседаний, на которых будут рассмотрены в каждом по 2 вопроса. Фактически заседаний было проведено больше, чем запланировано. Кроме того, вопрос первого заседания не был отражен в плане деятельности, как и вопрос последнего заседания. Наоборот, вопросы последнего заседания, согласно плану, не обсуждались. Иными словами, наблюдается несоответствие между данными документами, которое никак не объясняется.

Согласно анализу протоколов даже с точки зрения формального подхода, совет не осуществляет функции консультативно-совещательного органа, так как в протоколах практически не предлагаются конкретные развернутые рекомендации, предложения носят скорее формальный характер. Приведем пример: в протоколе заседания указаны следующие рекомендации относительно обсуждения проектов программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по виду государственного контроля (надзора) на 2023 год: «рекомендовать управлению привлекать к профилактическим мероприятиям членов Совета, общественных инспекторов, волонтеров, а также студентов

²⁶¹ Положение об Общественном совете при Управлении по охране окружающей среды и природопользованию Тамбовской области. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6801202005210001?rangeSize=10> (дата обращения: 15.05.2023)

профильных факультетов вузов в рамках производственной практики. Рекомендовать разместить проект Приказа на сайте управления»²⁶². Никаких предложений о возможных недочетах или необходимости корректировок нет.

Таким образом, анализ институтов общественного экологического контроля в Тамбовской области подтверждает тот факт, что данные субъекты лишь формально согласуют деятельность государственных органов, не имея реальных рычагов воздействия на региональную исполнительную власть.

Рассматривая сайт Общественной палаты Челябинской области, даже на первый взгляд видно большее количество открытой информации относительно состава участников и их должностей, деятельности комиссий, итоговых документов мероприятий по сравнению с подобным институтом в Тамбовской области.

Относительно порядка формирования Общественной палаты в части участия органов власти в законе от 10.11.2005 N 412 «Об Общественной палате Челябинской области» указано, что губернатор Челябинской области утверждает одну треть ее членов по представлению общественных объединений, Законодательное Собрание одну треть членов Общественной палаты по представлению некоммерческих организаций, в том числе региональных общественных объединений, одну треть членов самостоятельно утверждает палата. Это совпадает с порядком формирования Общественной палаты в Тамбовской области.

Рассмотрим представленность различных групп в составе палаты (таблица 6).

Таблица 6. Представленность различных групп в Общественной палате Челябинской области

	Федеральный уровень	Межрегиональный уровень	Региональный уровень	Местный уровень
Некоммерческие организации			7	
Общественные организации	11	1	8	1
Общественные движения	1			

²⁶² Протоколы заседаний Общественного совета Управления по охране окружающей среды и природопользованию Тамбовской области. URL: <https://eco.tmbreg.ru/19029/101391.html> (дата обращения: 15.05.2023)

Бизнес-ассоциации	5 (из них 4 МСП)		2	
МСП			3	
Научное сообщество	1		12	
Прочие (муниципальные казенные учреждения)				1

Источник: составлено автором

Интересно, что в данной палате присутствуют представители сразу нескольких крупнейших бизнес-ассоциаций, представляющих идеи крупного бизнеса, а также малого и среднего предпринимательства – «Опора России», Торгово-промышленная палата, «Деловая Россия». Стоит подчеркнуть, что в целом в данной палате много представителей бизнес-сообществ, как федерального, так и регионального уровня. Гораздо больше представителей общественных организаций – общероссийских, их региональных отделений, общественных организаций регионального уровня. С другой стороны, муниципальный уровень практически не представлен. Из этого мы можем сделать вывод о том, что представителям крупного бизнеса выгодно принимать участие в данном институте, чтобы защищать свои интересы. Это косвенно может говорить о значимости Общественной палаты Челябинской области и ее возможности оказывать влияние на решения органов власти.

В структуре палаты есть комиссия по экологии, охране окружающей среды и сельскому хозяйству. Рассматривая состав комиссии, отметим, что в ней отсутствуют члены, имеющие профильное образование в области экологии. В состав комиссии входят представители малого и среднего предпринимательства в области архитектуры, эксплуатации жилого фонда, представитель общероссийского народного фронта в области сельского хозяйства, юристы, член регионального отделения Общероссийской молодёжной общественной организации «Российский союз сельской молодежи». Иными словами, из членов нет никого кто бы обладал специализированными знаниями в экологии. Однако в комиссию также входят эксперты, которые как раз имеют необходимый опыт.

Анализируя открытость информации на сайте относительно итоговых документов работы комиссии, как и в Тамбовской области, подобные документы

отсутствуют. Опубликован только доклад о состоянии гражданского общества за 2021 год, где, в противовес палате Тамбовской области, отмечается активная работа над решением экологических вопросов.

В докладе обращают внимание, что при работе с обращениями граждан наиболее острые проблемы среди прочих занимала именно охрана окружающей среды. В докладе за 2021 год экология — это второе по важности направление, где было проведено 21 мероприятие против 26 мероприятий по здравоохранению. Мероприятия — это встречи с экологическими активистами, круглые столы по обсуждению экологических вопросов, рабочие совещания, форумы. Также отмечается какие результаты работы учитываются Министерством экологии Челябинской области. Например, результаты работы и выводы общественников по итогам анализа систем информирования населения о состоянии окружающей среды приняты во внимание Министерством экологии Челябинской области. Дается характеристика работы муниципальных Общественных палат, но там экология упоминается в деятельности палат 6 городских округов из 29.

Также освещается деятельность Общественных советов, их положительная работа при органах государственной власти Челябинской области в 2021 году, при этом с конкретными рекомендациями совета. Общественная палата высоко оценивают работу Министерства по экологии, отмечают, что оно очень активно сотрудничает со общественностью.

Иными словами, в целом доклад гораздо более содержателен относительно развития экологического направления, чем доклад палаты Тамбовской области.

Анализируя деятельность Общественного совета при Министерстве экологии, отметим, что в Положении о совете²⁶³ закреплено, что все референтные группы должны быть распределены равномерно (профессиональное, научное сообщества, представители общественных организаций и объединений). Общественная палата также оказывает существенное влияние на формирование

²⁶³ Положение об Общественном совете при Министерстве экологии Челябинской области. URL: <https://mineco.gov74.ru/mineco/overview/sovety.htm> (дата обращения: 15.05.2023)

состава совета, однако большее влияние имеет сам Министр - он утверждает персональный состав совета после консультаций с Общественной палатой.

В таблице 7 представлен состав участников Общественного совета.

Таблица 7. Представленность референтных групп в Общественном совете при Министерстве экологии Челябинской области

	Федеральный уровень	Региональный уровень	Местный уровень
Органы государственной власти		1	
Общественная палата		1	1
Некоммерческие организации		1	
Общественные организации	1	2	
Бизнес-ассоциации		1	
Крупный бизнес		4	
МСП		1	1
Научное сообщество		9	
Прочие (муниципальные бюджетные учреждения)			1

Источник: составлено автором

Важно подчеркнуть, что в составе участников встречаются представители сразу нескольких категорий стейкхолдеров, например, бизнеса и общественных организаций или научного сообщества и общественных организаций. Они все отражены в таблице. Из таблицы видно, что в составе Общественного совета наблюдается небольшой перекоп в сторону представленности членов научного сообщества, в которое входят в основном преподаватели региональных университетов, имеющие ученые степени. При этом, представители бизнеса также широко представлены в палате, включая как бизнес-ассоциации, так и самостоятельные организации на том же уровне, что и общественный сектор (общественные и некоммерческие организации и общественные движения).

В целом, разные группы стейкхолдеров представлены в совете примерно равномерно, что теоретически может свидетельствовать в пользу того факта, что решения могут приниматься более объективно с учетом мнений большинства заинтересованных сторон.

В отличие от Общественного совета Тамбовской области на сайте Министерства экологии Челябинской области указаны все планы деятельности Общественного совета. Сопоставляя план деятельности Общественного совета с

протоколами заседаний за 2021 и 2022 год, отметим, что в заседаниях отсутствует несколько вопросов, указанных в изначальных планах, однако нигде не объясняются причины их отсутствия. Важным моментом является включение в повестку одного из заседаний 2022 года вопросов относительно выполнения Министерством экологии рекомендаций Общественного совета, указанных в заседании 2021 года. При этом, если признается, что они не были учтены, данные предложения обсуждаются, корректируются и включаются в повестку следующих заседаний. Таким образом, наблюдается преемственность нерешенных вопросов и так появляется возможность отслеживать учет предложений совета.

Далее рассматривая учет рекомендаций Общественным советом, в 2021 году была сформирована рекомендация по включению экологического образования и экологического просвещения для устойчивого развития в стратегические документы развития региона до 2030 года и далее – данное предложение было учтено, как минимум, в Стратегии социально-экономического развития Челябинской области до 2035 года (в стратегических приоритетах). Однако отдельного закона об экологическом образовании, о котором также настаивали члены совета, еще не разработано. С другой стороны, учтено предложение относительно создания межведомственной рабочей группы для решения всего комплекса «водных» проблем. Такая группа была создана при Координационном совете при Губернаторе Челябинской области по вопросам экологии. Советом в 2021 году также была выработана рекомендация по организации экскурсий на промышленные предприятия – есть сайт, на котором можно увидеть перечень мероприятий, которые открыты для посещения²⁶⁴.

Безусловно, далеко не все рекомендации совета находят свое отражение в нормативно-правовых актах или других мероприятиях Министерства экологии Челябинской области. Однако тот факт, что хоть бы часть рекомендаций учитывается, говорит о наличии эффективности деятельности данного института в отличие, например, от Общественного совета Тамбовской области.

²⁶⁴ Промышленный туризм. URL: <https://promtourism.ru/regions/chelyabinskaya-oblast/> (дата обращения: 15.05.2023)

Для наглядности представим сравнительную характеристику деятельности Общественных палат и советов в Тамбовской и Челябинской областях (таблица 8).

Таблица 8. Сравнительная характеристика деятельности Общественных палат и советов в Тамбовской и Челябинской областях

Критерии	Тамбовская область	Челябинская область
Общественная палата		
Закреплённая в законодательстве возможность представления интересов всех категорий стейкхолдеров	Общественные и некоммерческие организации	Научное сообщество, общественные и некоммерческие организации, общественные движения
Равномерная представленность различных групп	Нет информации	Преобладают представители Общественных организаций
Наличие разных уровней власти	Есть теоретически закреплённая возможность	Федеральный и региональный уровень преимущественно, местный минимально
Участие органов власти в формировании членов	Законодательная (1/3), исполнительная власть (1/3 губернатор)	
Открытость информации на сайте по основным разделам деятельности	-	+
Наличие плана деятельности палаты	+	-
Рассмотрение экологических вопросов в плане деятельности	+ (2 вопроса)	
Наличие комиссии по экологии	+, Комиссия по вопросам топливно-коммунального комплекса, благоустройства и экологии	+, Комиссия по экологии, охране окружающей среды и сельскому хозяйству
Наличие документов о результате деятельности комиссии	-	-
Активность деятельности комиссии по экологическому направлению	Минимальна	Одно из ключевых направлений деятельности не только комиссии, но и Общественной палаты
Общественный совет		
Закреплённая в законодательстве возможность представления интересов всех категорий стейкхолдеров	-	+
Равномерная представленность различных групп	- (научное сообщество представлено в большей степени)	+

Критерии	Тамбовская область	Челябинская область
Наличие разных уровней власти	-	+
Участие органов власти в формировании членов	Природоохранное министерство	Природоохранное министерство
Открытость информации на сайте по основным разделам деятельности	-	+
Соответствие плана деятельности протоколам заседания	-	-
Регулярный характер заседаний	-	+
Наличие в протоколах обоснованных и конкретных замечаний и предложений	-	+
Учет рекомендаций в нормативно-правовых документах Министерства	-	+

Источник: составлено автором

Обратим внимание, что у Челябинской области в названии комиссии на первом месте стоят вопросы охраны окружающей среды, а у комиссии Тамбовской области, наоборот, они находятся на последнем. Это отражает приоритетность данного направления, которая прослеживается и в документах институтов общественного контроля.

Проводя анализ таблицы, отметим, что институты общественного экологического контроля Челябинской области являются более эффективным инструментом диалога между властью, гражданским обществом и бизнесом: большая открытость информации на сайте, более широкая представленность федерального уровня власти и равномерность представления заинтересованных сторон, возможность проследить цепочку процесса принятия решений по конкретному вопросу: от введения его в повестку дня до выработки рекомендаций и их учета исполнительной властью. Однако повысить качество их работы может введение самостоятельного порядка формирования данных институтов, их выведение из-под контроля региональных органов власти.

Таким образом, по итогам анализа можно заключить, что, во-первых, различия в двух субъектах РФ относительно работы институтов общественного экологического контроля существенны. В субъекте РФ, где экологическая

обстановка изначально не является благоприятной, прослеживается наличие реального взаимодействия и работы данных институтов с региональной властью, признании ей их как значимых участников процесса принятия решений, чьи интересы нужно учитывать. При этом решение экологических проблем региона в Общественной палате является одной из приоритетных задач. Это подтверждает и востребованность экспертов от бизнеса и научного сообщества в субъектах общественного контроля Челябинской области, которую можно признать высокой. В Тамбовской области, где экологическая обстановка, согласно экологическому рейтингу, является благоприятной, деятельность Общественной палаты и Общественного совета по данному направлению является скорее формальной. Во-вторых, зависимый характер отношений институтов общественных экологического контроля и отсутствие реальных рычагов воздействия на власть при возможном игнорировании их рекомендаций препятствует их эффективности. В-третьих, отсутствие открытой информации обо всех направлениях и итогах их работы затрудняет оценку результативности их деятельности, так как возникает необходимость обращений в данные институты за дополнительными документами. Кроме того, наличие в подобных институтах представленности различных групп интересов является подтверждением функционирования системы многоуровневого экологического управления в субъектах РФ, имеющей, однако, серьезные препятствия для ее эффективной работы.

В целом, проведенный анализ институтов общественного экологического контроля на региональном уровне отчасти может подтверждать предположение о том, что в более депрессивных субъектах РФ все акторы политики активнее взаимодействуют друг с другом, привлекая к диалогу и федеральный уровень власти, в связи с необходимостью прийти к консенсусу и найти совместное решение острых экологических проблем.

Примечательно, что региональные акторы включаются в процесс принятия решений в институтах как федерального, так и регионального уровня, однако, на федеральном уровне все же принимают участие более крупные игроки, как бизнеса, так и гражданского общества, что свидетельствует о том, что им выгоднее

оказывать влияние напрямую и федеральный уровень является ведущим в выработке решений относительно экологической политики.

Глава 3. Качество региональной экологической политики в России

3.1. Векторы разработки региональной экологической политики в России в контексте анализа многоуровневого экологического управления

Как было выявлено в предыдущей главе, нормативно-правовая база регионов в области экологии сильно отличается друг от друга и может носить несистемный характер. Из этого следует, что на сегодняшний день не все регионы имеют четко сформулированную экологическую политику и вектор ее формирования может зависеть от определенных условий. «Возникает вопрос – на что ориентируются региональные органы исполнительной власти при разработке собственной экологической политики?»²⁶⁵.

Вне сомнения, экологическая политика – это комплексная система с множеством факторов, оказывающих на нее влияние, но мы исходим из того, что «в условиях общего устройства системы публичной власти в России, политической и административной централизации²⁶⁶ при выработке собственной региональной экологической политики большое значение будет иметь такой экзогенный фактор, как приверженность субъектов РФ стратегии федерального центра»²⁶⁷. Предполагается, что данный фактор может оказывать влияние на функционирование системы многоуровневого экологического управления в целом.

Иными словами, субъекты РФ могут копировать федеральные программные документы без адаптации к собственному социально-экономическому развитию в связи с тем, что они имеют возможность получать субсидии на реализацию их целей при соответствии этих целей федеральным²⁶⁸. «Данная стратегия не может

²⁶⁵ Турцева К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ. Вестник Пермского университета. Политология / Bulletin of Perm University. Political Science. 2022. Т.16, № 3. С.28.

²⁶⁶ Безруков, А.В. Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений // Антиномии. 2012. № 12. С.467–475.

Бусыгина, И.М. Зачем и как реформируют российский федерализм // Контрапункт. 2018. № 11. С. 1–8.

²⁶⁷ Турцева К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ. Вестник Пермского университета. Политология / Bulletin of Perm University. Political Science. 2022. Т.16, № 3. С.28.

²⁶⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г. URL:

учитывать конкретику и условия каждого из регионов, поэтому вследствие такой политики возможно ухудшение экологической обстановки в субъектах РФ и нарастание нерешенных локальных экологических проблем»²⁶⁹. С другой стороны, регион имеет возможность самостоятельно разработать на основе федеральных документов собственные нормативные акты, так как субъекты РФ самостоятельно определяют направления расходования средств бюджетов. Включение собственной экологической составляющей в программные документы региона будет отражать проявление им политико-управленческой субъектности, мотивации к разработке политики, которая ориентирована на улучшение качества окружающей среды в зависимости от существующих проблем и особенностей социально-экономического развития.

С точки зрения некоторых авторов, результативность политики может определяться «качеством проработки экологического направления в стратегиях и программах социально-экономического развития регионов, согласованностью экономических и экологических целей и задач, наличием целевых экологических индикаторов»²⁷⁰. И, следуя федеральной логике при разработке собственных нормативно-правовых актов, регион рискует оставить без внимания острые экологические проблемы и, тем самым, пострадает качество экологической политики. Поэтому предполагается, что «ориентация субъекта РФ на собственные экологические проблемы должна сопровождаться более высоким качеством региональной экологической политики»²⁷¹.

В качестве ключевого актора экологической политики рассматривается публичная власть. Через систему государственных программ, обладая полномочиями и возможностями для реализации экологической политики,

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/71ca40dc63d9a84157b4afc7189f705a813d8a56/ (дата обращения: 17.03.2022).

²⁶⁹ Турцева К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ. Вестник Пермского университета. Политология / Bulletin of Perm University. Political Science. 2022. Т.16, № 3. С.28.

²⁷⁰ Дружинин П.В. Шкиперова Г.Т. Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность.2018. № 12 (369). С.2357.

²⁷¹ Турцева К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ. Вестник Пермского университета. Политология / Bulletin of Perm University. Political Science. 2022. Т.16, № 3. С.28.

регионы способны целенаправленно использовать средства бюджета на охрану окружающей среды.

Исследование вектора субъектов РФ при разработке региональной экологической политики проводилось на материале региональных государственных программ, которые являются одним из инструментов разработки и реализации региональной экологической политики и основными документами планирования и программирования²⁷². Анализировались государственные программы 83 регионов РФ в сфере охраны окружающей среды, реализуемые в период с 2012 по 2020 г., полученные с официальных сайтов органов государственной власти субъектов РФ.

Мы концентрируемся на ведущей роли экзогенного фактора при определении вектора разработки экологической политики региона, иными словами заимствования содержания государственных программ федерального центра при разработке собственных региональных программных документов в области экологического развития. Вместе с тем в противовес данному предположению, мы выдвигаем гипотезу о том, что субъекты РФ имеют возможность самостоятельно разрабатывать нормативно-правовые акты в области охраны окружающей среды, ориентируясь на свое социально-экономическое развитие и проблемы.

В рамках функционирования системы многоуровневого экологического управления анализ основных документов планирования и программирования субъекта РФ позволит выявить вектор региональных органов государственной власти при разработке нормативно-правовых актов и качество проводимой политики в сфере охраны окружающей среды в зависимости от этого вектора.

Анализ проводился следующим образом:

1) Были выделены подпрограммы федеральной государственной программы в сфере экологического развития РФ – «Охрана окружающей среды» за период 2012–2020 гг. и сопоставлено их содержание с содержанием региональных программ в субъектах РФ в сфере экологического развития. Всего в федеральной

²⁷² О стратегическом планировании в Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 17.03.2022).

программе выделяется 6 подпрограмм, 2 из которых имеют узкоспециализированный характер, общенациональное значение (Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике, Охрана оз. Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории), поэтому они исключаются из анализа. Таким образом, предполагается, что если присутствует 3 из 4 совпадений с подпрограммами (по содержанию и по названиям), то регион ориентирован на федеральный центр, если 2 и меньше, то федеральная ориентация отсутствует;

2) Был проведен сравнительный анализ содержания региональных государственных программ в сфере охраны окружающей среды с упоминанием каждого из направлений (подпрограмм) в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. Предполагалось, что, «если более половины их содержания, названий в области охраны окружающей среды указано в стратегии, субъект РФ в плане разработки программных документов ориентирован на свои локальные потребности и проблемы и наблюдается соответствие между целями и задачами вышестоящих программных документов нижестоящим»²⁷³.

Ожидается, что в результате анализа могут получиться 4 группы регионов, в которых будет выражена / не выражена региональная/ федеральная ориентация, и которые далее будут измерены по качеству проводимой политики. При этом качество региональной экологической политики измеряется через нахождение региона на соответствующем месте в региональных российских рейтингах, затрагивающих охрану окружающей среды²⁷⁴ и описанных в главе 1 параграфе 1.2. Для анализа используется динамика средних значений региональных рейтингов (за период с 2012 по 2020), которые являются индикаторами конечных, общественно значимых результатов, так как они представляют собой комплексную оценку уровня качества охраны окружающей среды, условий комфортного проживания в том или ином регионе.

²⁷³ Турцева К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ. Вестник Пермского университета. Политология / Bulletin of Perm University. Political Science. 2022. Т.16, № 3. С.31.

²⁷⁴ Там же. С.31-32.

Итак, в результате анализа были обнаружены 4 разные группы регионов. В 52 регионах – самая многочисленная группа, и федеральная и региональная ориентация оказались выраженными, в 13 регионах почти не отражены аспекты федеральной государственной программы, в 15 регионах, наоборот, не наблюдается региональной ориентации, 3 региона не имеют ни выраженную федеральную, ни региональную ориентацию (таблица 9). Однако, так как 1 группа получилась наиболее крупная, целесообразно ее разделить еще на две группы по степени выраженности федеральной ориентации: 1 группу сформируют регионы, где в региональной государственной программе указаны абсолютно все цели и направления подпрограмм федеральной государственной программы, 2 группу образуют субъекты РФ, где указано содержание 3 из 4 подпрограмм федеральной государственной программы. То же самое тогда произойдет и с группой, где выражена федеральная, но не выражена региональная ориентация. Итого вместо 4, в анализе обнаруживается 6 групп регионов.

Таблица 9. Матрица соответствия государственных программ субъектов РФ федеральным государственным программам и стратегиям социально-экономического развития субъектов РФ

	Региональная ориентация выражена	Региональная ориентация не выражена
Федеральная ориентация выражена (100%)	1. Астраханская область 2. Владимирская область 3. Волгоградская область 4. Ивановская область 5. Иркутская область 6. Карачаево-Черкесская Республика 7. Краснодарский край 8. Республика Алтай 9. Рязанская область 10. Саратовская область 11. Сахалинская область 12. Смоленская область	1. Воронежская область 2. Липецкая область 3. Магаданская область 4. Республика Дагестан 5. Республика Мордовия 6. Республика Татарстан 7. Тверская область 8. Удмуртская Республика 9. Ульяновская область 10. Чукотский автономный округ
Федеральная ориентация выражена (75%)	1. Кабардино-Балкарская Республика 2. Костромская область 3. Красноярский край 4. Курганская область 5. Курская область 6. Ленинградская область 7. Московская область	1. Архангельская область (без автономного округа) 2. Москва 3. Пензенская область 4. Пермский край 5. Свердловская область

	Региональная ориентация выражена	Региональная ориентация не выражена
	<ul style="list-style-type: none"> 8. Мурманская область 9. Ненецкий автономный округ 10. Нижегородская область 11. Новгородская область 12. Новосибирская область 13. Омская область 14. Оренбургская область 15. Приморский край 16. Республика Адыгея 17. Республика Башкортостан 18. Республика Бурятия 19. Республика Ингушетия 20. Республика Калмыкия 21. Республика Карелия 22. Республика Коми 23. Республика Марий Эл 24. Республика Саха (Якутия) 25. Республика Северная Осетия - Алания 26. Республика Тыва 27. Республика Хакасия 28. Ростовская область 29. Самарская область 30. Санкт-Петербург 31. Ставропольский край 32. Тамбовская область 33. Тульская область 34. Тюменская область (без автономных округов) 35. Хабаровский край 36. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра 37. Челябинская область 38. Чувашская Республика 39. Ямало-Ненецкий автономный округ 40. Ярославская область 	
Федеральная ориентация не выражена (50% и менее)	<ul style="list-style-type: none"> 1. Алтайский край 2. Амурская область 3. Белгородская область 4. Вологодская область 5. Еврейская автономная область 6. Забайкальский край 7. Калининградская область 8. Калужская область 9. Камчатский край 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Брянская область 2. Псковская область 3. Чеченская Республика

	Региональная ориентация выражена	Региональная ориентация не выражена
	10. Кемеровская область 11. Кировская область 12. Орловская область 13. Томская область	

Источник: составлено автором

Сопоставляя список субъектов РФ, которые имеют только федеральную ориентацию с разной степенью выраженности; только региональную ориентацию; которые не опираются ни на то, ни на другое; у которых выражена и региональная, и федеральная ориентация, но в разной степени; отметим, что их средние значения в различных российских региональных экологических рейтингах и рейтингах по качеству жизни населения разнятся (таблица 10).

Таблица 10. Динамика средних значений групп регионов РФ по анализируемым показателям

	Группа № 1 – регионы только с 100% «федеральной» ориентацией (10)	Группа № 2 – регионы только с 75% «федеральной» ориентацией (5)	Группа № 3 – регионы только с «региональной» ориентацией (13)	Группа № 4 – регионы без выраженной ориентации (3)	Группа № 5 – регионы совмещающие две ориентации, где федеральная ориентация 100% (12)	Группа № 6 – регионы совмещающие две ориентации, где федеральная ориентация 75% (40)
ESG-рейтинг (max 1; min 85)	31,03	36,86	54,31	67,44	39,82	40,86
Экологический рейтинг регионов «Зеленый патруль» (max 1; min 85)	35,33	42,97	36,56	45,26	46,26	39,49
Экологический рэнкинг субъектов РФ (max 1; min 5)	2,75	2,96	3,18	2,67	2,87	3,04
Рейтинг качества жизни	38,31	31,17	47,9	58,99	41,6	44,65

населения в российски х регионах (max 1; min 85)						
---	--	--	--	--	--	--

Источник: составлено автором.

Важно отметить, что рейтинги имеют разную методологию. В части рейтингов субъекты РФ ранжируются от 1 места до 85, один рейтинг использует объединенную оценку показателей и ранжирует регионы в соответствии с весом. Совокупный анализ значений регионов во всех рассматриваемых рейтингах в динамике позволяет наиболее точно интерпретировать полученные данные. В целом в таблице видно, что места практически во всех региональных рейтингах выше у группы № 1, группа № 4 практически во всех показателях занимает последние места. Остальные группы демонстрируют средние значения относительно двух рассмотренных. Вместе с тем, группы с разной степенью выраженности федеральной ориентации демонстрируют близкие относительно друг друга значения в рейтингах, это может свидетельствовать о том, что в плане достижения высокого качества охраны окружающей среды значимым является только само проявление региональными органами высокой степени копирования целей или содержания федеральной государственной программы.

Кроме использования средних значений динамики данных рейтингов, важно также провести анализ того, оказывает ли влияние вектор региональных органов власти на их вклад в достижение национальных целей развития²⁷⁵ относительно цели «комфортная и безопасная среда для жизни». Данная цель включает в себя следующие показатели:

1. улучшение жилищных условий не менее 5 миллионов семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 миллионов квадратных метров в год;

²⁷⁵«О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 15.05.2023)

2. улучшение качества городской среды в полтора раза; обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 процентов;

3. создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза;

4. снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза;

5. ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое.

В рамках существующих полномочий региональных природоохранных министерств утверждено, что они ответственно за 3 последних показателя.

Таким образом, также поделив регионы на 6 указанных выше групп, рассчитаем среднее значение цели «комфортная и безопасная среда для жизни» на основе представленных данных субъектов РФ²⁷⁶, которые входят в основу составления рейтинга достижения ими национальных целей развития. Результаты представлены ниже (таблица 11).

Таблица 11. Средние значения групп регионов РФ по достижению национальной цели развития «Комфортная и безопасная среда для жизни»

	Национальная цель развития «комфортная и безопасная среда для жизни»
Группа № 1 – регионы только со 100% «федеральной» ориентацией	2.84
Группа № 2 – регионы только с 75% «федеральной» ориентацией	2.26
Группа № 3 – регионы только с «региональной» ориентацией	1.9
Группа № 4 – регионы без выраженной ориентации	2.67

²⁷⁶ Москва возглавила рейтинг регионов по достижению национальных целей развития. URL: <https://www.gosrf.ru/moskva-vozglavila-rejting-regionov-po-dostizheniyu-naczionalnyh-czelej-razvitiya/> (дата обращения: 15.05.2023)

Группа № 5 – регионы, совмещающие две ориентации, где федеральная ориентация 100%	2.03
Группа № 6 – регионы, совмещающие две ориентации, где федеральная ориентация 75%	2.87

Источник: составлено автором.

В данном случае выбивается группа регионов с выраженной региональной ориентацией, так как только в ней значения не превышают 2. Значение в группе № 5 близко к группе № 3. Самые высокие значения вновь наблюдаются у субъектов РФ с выраженной федеральной ориентацией (исключая группу № 5).

Таким образом, можно ограниченно принять во внимание тот факт, что регионы демонстрируют более высокое качество окружающей среды согласно рейтингам и достигают более высоких значений показателей национальной цели «комфортная и безопасная среда», если у них имеет место выраженная федеральная ориентация, при этом вне зависимости выражена ли региональная или нет.

Что касается финансовой стороны разработки государственных программ в области охраны окружающей среды, в результате анализа регионов по источникам финансирования государственных программ, было выявлено, что существует, во-первых, «проблема недостаточного финансирования данной сферы (доля средств, выделяемых на государственную программу по экологии во многих регионах, не превышает 1% по отношению к общей доле программных расходов региональных бюджетов), во-вторых, практически все государственные программы в данной сфере субъектов РФ софинансируются из бюджета РФ»²⁷⁷ (таблица 12).

Таблица 12. Распределение регионов РФ по источникам финансирования государственных программ по охране окружающей среды

Источники финансирования	Количество регионов (всего 79 регионов, в которых есть федеральное финансирование)
Более высокая доля средств федерального бюджета (более 50%), выделяемых в качестве расходов на государственную программу	17
Более высокая доля средств регионального бюджета (более 50%), выделяемых в качестве расходов на государственную программу	39

²⁷⁷ Турцева К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ. Вестник Пермского университета. Политология / Bulletin of Perm University. Political Science. 2022. Т.16, № 3. С.35.

Более высокая доля средств из внебюджетных источников (более 50%), выделяемых в качестве расходов на государственную программу	23
--	----

Источник: составлено автором.

«Те субъекты РФ, где наблюдается более высокая доля средств федерального бюджета по отношению к другим источникам финансирования, привержены стратегии федерального центра (это, например, Астраханская область (76% - доля средств федерального бюджета), Камчатский край (95%), Карачаево-Черкесская Республика (92%), Республика Карелия (80%) и ряд других). У большинства регионов, где более высокая доля средств регионального бюджета, наблюдается такая же ситуация относительно выраженного учета своего социально-экономического развития»²⁷⁸.

Примечательно, что, проведя корреляционный анализ между долей расходов федерального бюджета на государственную программу по охране окружающей среды в регионе и приверженности субъектов РФ федеральной ориентации, была обнаружена прямая значимая взаимосвязь. Иными словами, чем выше степень выраженности федеральной ориентации в субъекте РФ, тем больше доля расходов федерального бюджета отмечена в государственной программе по охране окружающей среды.

Итак, было выявлено, что у регионов до сих пор сильна тенденция дублировать федеральные законы в области экологического законодательства. По итогам анализа также наблюдается учет региональных особенностей развития большинства субъектов РФ, что свидетельствует о том, что программы строятся на региональных проблемах, выявленных в соответствующей области. Представляет интерес тот факт, что места в большинстве региональных рейтингов по результатам анализа выше у групп регионов с федеральной ориентацией (особенно со 100% за некоторыми исключениями). Это означает, что согласно рейтингам, в данных субъектах РФ проявляют большую заботу о состоянии окружающей среды, проводится более активная деятельность по предотвращению загрязнения. Более

²⁷⁸ Там же.

того, по данным ВРП – эту группу образуют более богатые промышленные и аграрно-промышленные регионы по сравнению с другими.

В контексте функционирования системы многоуровневого управления логичнее было бы предположить, что регионы, проявляющие политико-управленческую субъектность, иными словами, демонстрирующие собственную инициативу в разработке нормативно-правовых актов, будут показывать более высокие результаты качества окружающей среды по сравнению с группой регионов, опирающихся на федеральные приоритеты.

Однако, можно связать полученные результаты с тем, что регионы, ориентированные в своей политике, в том числе, и на федеральный центр (независимо от того включают ли они в свои программы собственные экологические проблемы), получают субсидии на реализацию собственных государственных программ, соответственно, «финансирование со стороны федерального центра позволяет данным субъектам РФ включать в свои программы большее количество задач и подпрограмм, тогда как субъекты исключительно с региональной ориентацией вынуждены решать только узкий круг проблем и оставлять без внимания другие»²⁷⁹. Вместе с тем, субсидии налагают на регион обязательства по достижению целей непосредственно федеральной государственной программы возможно в ущерб острым проблемам региона. Во-вторых, «подпрограммы федеральной государственной программы в данной области затрагивают ключевые экологические проблемы, сформулированные в федеральных программных документах и характерные для большинства регионов (в сфере переработки и утилизации отходов, сохранения биологического разнообразия, мониторинга качества окружающей среды)»²⁸⁰. Поэтому субъекты РФ считают целесообразным ориентироваться на федеральные документы. В-третьих, вероятно, что субъекты РФ не выделяют собственные проблемы, так как они не являются для них первостепенными или требующими немедленного

²⁷⁹ Там же. С.36.

²⁸⁰ Там же.

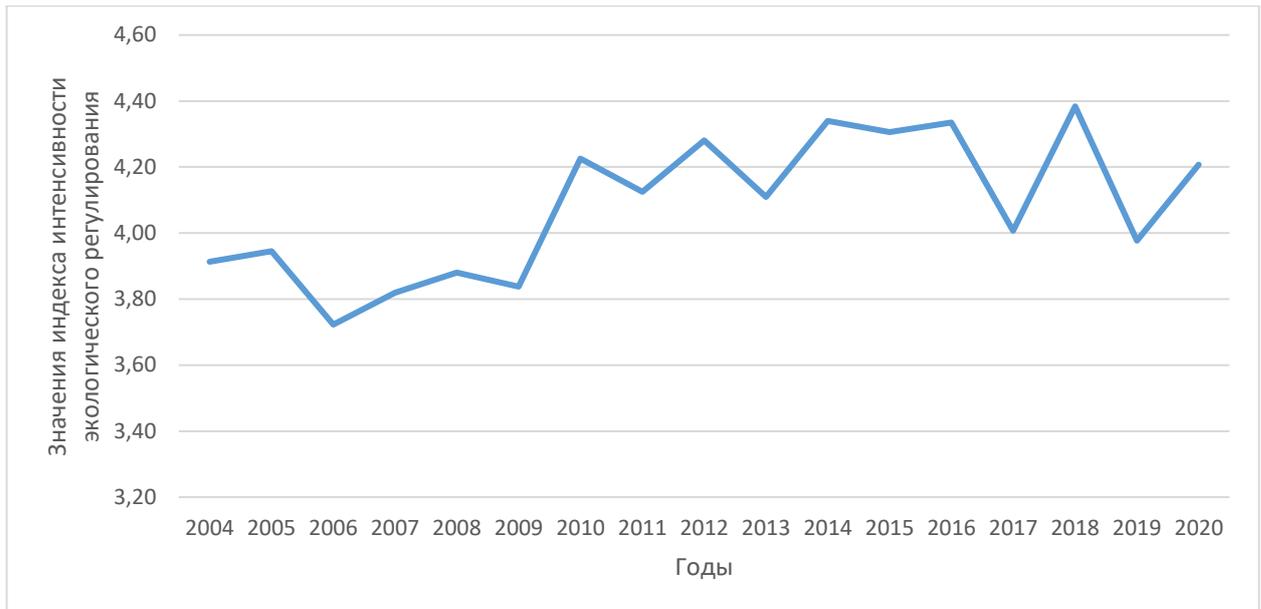
решения, и поддержание высокого качества экологической политики возможно без их учета.

Таким образом, при анализе вектора региональных органов власти в процессе разработки экологической политики мы приходим к выводу, что федеральная ориентация связана с высоким качеством окружающей среды в регионах. При этом, группы субъектов РФ, кто следует стратегии федерального центра, могут быть, с одной стороны вынуждены это делать, так как у них отсутствуют собственные инструменты регулирования, с другой стороны, это может быть их самостоятельный выбор с точки зрения того, что это соответствует их собственным целям в этой сфере.

3.2. Оценка качества экологической политики регионов России

Анализ качества региональной экологической политики будет организован следующим образом. Сначала будет рассчитан и проинтерпретирован количественный показатель качества экологической политики – интенсивность экологического регулирования. Далее будут рассмотрены значимые факторы, оказывающие влияние на качество экологической политики. Наконец, будет проведен анализ субъектов РФ по разработанной методике (глава 1, параграф 1.3.) и сформулированы выводы, характеризующие особенности функционирования существующей системы многоуровневого экологического управления в России.

Используя формулу расчета интенсивности экологического регулирования (глава 1, параграф 1.2), рассчитаем ее среднее значение для всей генеральной совокупности – 83 регионов России (исключение составляет Республика Крым и г. Севастополь) в период с 2004 по 2020, чтобы определить общую тенденцию. Был выбран именно такой период времени, так как мы ограничены существующими данными на региональном уровне. Значения выбросов загрязняющих веществ, используемые в основе формулы, имеются только с 2004 по 2020. Берется такой ранний период, так как нам важно проследить динамику данного показателя и того как менялась активность властей в проведении экологической политики.

График № 1. Среднее значение интенсивности экологического регулирования по годам

Статистические данные показывают, что интенсивность экологического регулирования менялась с течением времени, увеличиваясь с 3.91 до 4.21 за последние 15 лет, и может быть разделена на две фазы. На первом этапе с 2004 по 2009 год она была относительно стабильной, исключая 2006 год, когда был резкий спад. Это может быть связано с тем, что начавшаяся в то время реализация федеральной целевой программы по экологии, включающая в себя подпрограмму «Регулирование качества окружающей природной среды», где проводилась мероприятия по снижению загрязнения атмосферного воздуха, внедрению в производство новых технологий и технологических процессов, строительству и реконструкции сооружений по очистке сточных вод в промышленности, быстро завершилась, учитывая ее низкую эффективность, в 2005 году. Иными словами, ее результаты не были достигнуты и это могло сказаться на экологическом регулировании в плане его смягчения. Кроме того, в 2006 году, «несмотря на реальный 6,7%-ный рост ВВП, показатель скорректированных чистых накоплений (который отражает истощение природного капитала и последствия загрязнения окружающей среды) был отрицательным (-13,8%) во многом из-за истощения природных ресурсов. Стремление привлечь прямые иностранные инвестиции в конце 1990-ых годов явилось причиной смягчения экологических требований в интересах обеспечения экономического роста, что привело к ослаблению

российской системы управления окружающей средой и природоохранных учреждений»²⁸¹. В частности, были пересмотрены законодательные акты в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов: новые редакции основного Закона «Об охране окружающей среды» (2002 г.), Земельного кодекса (2001 г.), Водного кодекса (2006 г.), Лесного кодекса (2006 г.) и т.д.²⁸².

Также падение с 2005 по 2006 год может быть связано с ростом «грязных» производств. К 2005 году удельный вес энергетического сектора (электроэнергетика и топливная промышленность) увеличился почти в 3 раза по сравнению с 1990 годом, достигнув около 32%, в то время как удельный вес черной и цветной металлургии вырос в 1,7 раза. В противоположность этому, «за тот же период происходило сокращение удельного веса секторов с относительно небольшим экологическим воздействием: доля машиностроения уменьшилась в 1,7 раза), а сектора потребительских товаров – в 2,1 раза»²⁸³.

В целом, первая фаза характеризовалась высокими темпами экономического роста вплоть до кризиса 2008 года и относительно стабильным экологическим менеджментом регионов. Несмотря на кризис 2008 года, который привел к сокращению валовой добавленной стоимости промышленной продукции, это не оказало влияния на темпы роста интенсивности экологического регулирования. Кроме того, в части регионов были реализованы региональные целевые программы, что также поддерживало экологическое регулирование на относительно стабильном уровне. Второй этап – повышение интенсивности экологического регулирования, частично за счет начала реализации федеральной государственной программы в сфере охраны окружающей среды и соответствующих региональных во всех регионах России, далее за счет старта национального проекта «Экология» (хоть и невысоко эффективного по оценкам некоторых исследователей²⁸⁴). Кроме того, подъем показателя связан также с

²⁸¹ Состояние российской системы управления окружающей средой: Пути ее модернизации // Всемирный Банк, Департамент Устойчивого Развития. – 2009. С.8.

²⁸² Состояние российской системы управления окружающей средой: Пути ее модернизации // Всемирный Банк, Департамент Устойчивого Развития. – 2009. – 141с.

²⁸³ Там же. С.24.

²⁸⁴ Краснощеков В.Н., Ольгаренко Д.Г. Оценка эффективности реализации национального проекта «Экология» // Природообустройство. 2019. №2. С.6–12.

совершенствованием экологического законодательства, принятием Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года (где зафиксированы принципы создания стимулов для модернизации производства, сокращения его энергоемкости и потребления природных ресурсов), также началом разработки и реализации государственных программ и принятием ряда соответствующих документов: постановления правительства «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 2 авг. 2010 г. № 5884, распоряжения правительства «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» от 11 нояб. 2010 г. № 1950-р. В 2012 также подъем показателя можно объяснить объявлением этого года годом экологии и активизации деятельности по снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Наличие резких спадов и подъёмов на протяжении всего периода анализа свидетельствует о том, что региональные власти слабо контролировали загрязнение окружающей среды, многие из них не прилагали существенных усилий по его снижению. Экологическая политика подчинялась императиву экономического роста. Однако, подъем показателя в определенные годы можно объяснить, во-первых, увеличением количества региональных нормативно-правовых актов в сфере охраны окружающей среды в среднем в 5 раз²⁸⁵, принятием федеральных актов, способствующих снижению энергоемкости предприятий, во-вторых, устранением неэффективности энергетики и использования природных ресурсов в процессе перехода к рыночной экономике, рационализации и постепенной модернизации промышленности, в-третьих, внедрением добровольных рыночно-ориентированных механизмов, таких как сертификации и нефинансовая отчетность. Безусловно, на данный показатель также оказали влияние и внешние факторы, не связанные с конкретными усилиями властей, такие

Гасанов Т.Я., Пашнин И.В., Ветрова И.Ф. Контроль и оценка рисков национального проекта // «Экология» Учет. Анализ. Аудит. 2020. № 7(6). С.75–83.

²⁸⁵ На основе анализа количества нормативно-правовых актов субъектов РФ с 2004 по 2019 год с сайта Министерства юстиции РФ. URL: <https://pravo-search.minjust.ru/bigs/portal.html> (дата обращения: 01.05.2023)

как рост «грязных» производств в первом периоде (2004-2009), рост ВРП, растущая плотность населения в ряде регионов.

Однако, отметим, что все же за 15 лет не произошло серьезного изменения экологических стандартов и нормативов. Большинство российских природоохранных норм и положений являются неэффективными (предприятиям зачастую выгоднее платить штрафы, нежели придерживаться невыполнимых стандартов). Сказывается также и отставание по темпам внедрения добровольных рыночноориентированных механизмов экологической ответственности (экологической сертификации и экологического страхования). Проблема заключается в том, что предприятия практически не используют данные механизмы, так как риски превышают возможную пользу²⁸⁶.

Изменение интенсивности экологического регулирования в разные периоды, 2004–2011 гг., 2012–2020 гг. и 2004–2020 гг., можно разбить на части и провести дальнейшее сравнение на региональном уровне.

На данной карте представлена средняя интенсивность экологического регулирования региона в период с 2004 по 2020 год (рисунок 4).

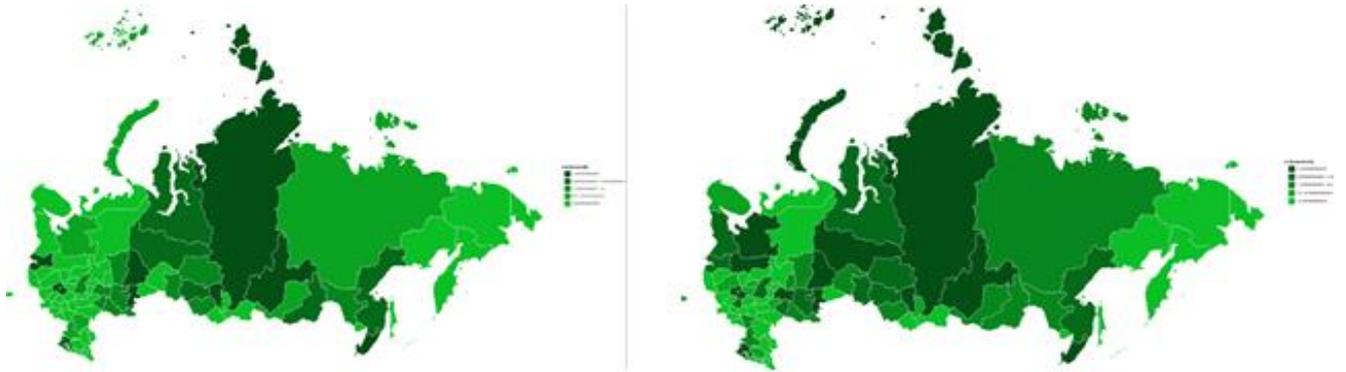
Рисунок. 4. Средняя интенсивность экологического регулирования региона в период с 2004 по 2020 год



²⁸⁶ «Экологическое страхование как инструмент управления природопользованием и обеспечения экологической безопасности» (22.05.2013). URL: <http://www.council.gov.ru/activity/activities/roundtables/32172/> (дата обращения: 02.05.2023)

Далее представлено отдельно две карты за примерно равные промежутки времени, для того чтобы проанализировать как изменился уровень интенсивности экологического регулирования до и после введения системы управления государственными программами (2004-2011 и 2012-2020) (рисунок 5). В большинстве регионов динамика экологического регулирования остается стабильной, но есть и субъекты, где показатель меняется.

Рисунок 5. Средняя интенсивность экологического регулирования за 2004-2011 и 2012-2020 гг.



В ряде регионов РФ ситуация со временем улучшается благодаря как реализации целевых программ, связанных с охраной окружающей среды, так и началу реализации государственной программы по охране окружающей среды в части подпрограммы «Регулирование качества окружающей среды», в которой предполагается реализация мероприятий по очистке сточных вод, реконструкции и капитальному ремонту гидротехнических сооружений, мониторингу атмосферного воздуха, решаются проблемы по расширению отчетности и ее контролю в отношении предприятий. Можно привести примеры данных регионов: Республика Калмыкия, Астраханская область, Новгородская область, Чувашская Республика, Республика Алтай, Республика Тыва, Магаданская область, Сахалинская область и др.

Ухудшение показателей связано с нерешенностью проблем регионов и их постепенным нарастанием: например, в Удмуртской республике согласно государственной программе по охране окружающей среды²⁸⁷ большее внимание уделяется проблеме сточных вод, нежели борьбе с загрязнением воздуха, в связи с

²⁸⁷ Об утверждении государственной программы Удмуртской Республики "Окружающая среда и природные ресурсы" [URL:https://docs.cntd.ru/document/463801895](https://docs.cntd.ru/document/463801895) (дата обращения: 20.05.2023)

этим выбросы от стационарных источников с каждым годом увеличиваются при относительно стабильном показателе валовой добавленной стоимости промышленной продукции, также из года в год сохраняется проблема отсутствия станций наблюдения за состоянием атмосферного воздуха. В Северной Осетии-Алании, Республике Адыгея – в докладах об экологической ситуации почти за каждый год указана проблема неудовлетворительного состояния очистных сооружений, но решается она частично (точечным капитальным ремонтом и реконструкцией) и, соответственно, это почти не оказывает влияния на выбросы загрязняющих веществ – они продолжают расти. Кроме того, в Республике Адыгея существует проблема, что не на всех предприятиях проведена инвентаризация источников выбросов вредных веществ и имеются разрешения на выбросы. Решения проблем указываются в региональных документах (например, необходимость применения более высоких технологий в горнодобывающей и деревообрабатывающей промышленности), но финансирования не выделяется.

Безусловно, и социально-экономическое положение субъектов сыграло свою роль в данном процессе. В промышленных регионах и в целом федеральных округах показатель ниже. Например, один из самых благополучных федеральных округов – Северокавказский, в нем уровень интенсивности экологического регулирования значительно выше, чем в других, однако в большей степени это связано не с конкретными усилиями властей по улучшению ситуации и сдерживанию выбросов, а с их низким промышленным потенциалом, отсутствием крупных промышленных центров. И тем не менее в каждом из регионов данного округа показатель со временем снижается. Кроме того, оказывает влияние и близость субъектов РФ друг к другу. Иными словами, некоторые регионы (Республика Калмыкия) страдают из-за негативного влияния близлежащих территорий: водные объекты подвержены загрязнению с сопредельных территорий - Ставропольский край, Астраханская область, сказывается и влияние техногенных источников загрязнения - Волгоградской, Астраханской областей и Ставропольского края, на которых расположены предприятия топливно-энергетического, металлургического, химического и сельскохозяйственного

комплексов. Иными словами, несмотря на прилагаемые усилия, из-за того, что в других регионах ситуация почти не меняется, возможно улучшение происходит медленнее.

Теоретически, географическое расположение регионов может являться одним из факторов, сдерживающих ужесточение экологического регулирования, в том смысле, что, у соседствующих друг с другом регионов достаточно схожие показатели экологического регулирования с небольшим исключением (можно предположить, что экологическое управление соседних регионов оказывает влияние на данный показатель). Например, в Приволжском федеральном округе большинство регионов не улучшают свои позиции на протяжении 15 лет, исключение составляет только Республика Чувашия, в которой отмечается высокое качество экологического управления в целом, и экологической эффективности. Та же ситуация наблюдается и в Уральском федеральном округе, где только Курганская область незначительно улучшила свои позиции. В Сибирском федеральном округе близко друг к другу находятся субъекты с высоким уровнем экологического регулирования – Республика Алтай и Республика Тыва, при этом они испытывают минимальное влияние со стороны своих соседей с низким уровнем экологического регулирования, так как расположены на границе с другими странами. Однако присутствие данной взаимосвязи необходимо дополнительно подтвердить.

Далее рассмотрим влияние эндогенных факторов на динамику значения интенсивности экологического регулирования в регионах России.

Формулируются следующие гипотезы исследования:

1. Чем выше уровень экологического сотрудничества, тем выше качество экологической политики;
2. Чем выше активность общественного участия в экологической политике, тем выше ее качество;
3. Чем выше степень нормативно-правового обеспечения экологической политики, тем выше ее качество;

4. Чем более неблагоприятная экологическая обстановка в регионе, тем выше качество экологической политики;

5. При наличии региональной ориентации у субъекта РФ, качество экологической политики будет выше.

В таблице 13 представлены переменные, их операционализация и источники данных.

Таблица 13. Операционализация переменных

Переменная	Определение	Источники данных
Экологическое сотрудничество	Средняя интенсивность экологического регулирования соседних регионов	На основе показателя зависимой переменной - интенсивность экологического регулирования
Общественное участие	<ul style="list-style-type: none"> • Количество категорий стейкхолдеров в Общественном совете при региональном органе исполнительной власти, занимающимся природоохранной деятельностью; • Количество категорий стейкхолдеров в комиссии по экологии в Общественной палате региона 	Сайты региональных органов исполнительной власти, занимающихся природоохранной деятельностью
Нормативно-правовое обеспечение экологической политики	<ul style="list-style-type: none"> • Количество основных нормативно-правовых актов в сфере охраны окружающей среды в регионе; • Количество внесенных изменений в нормативно-правовые акты в сфере охраны окружающей среды в регионе; 	Сайт Министерства юстиции РФ
Экологическая обстановка региона	<ul style="list-style-type: none"> • Место региона в экологическом рейтинге «Зеленый патруль»; • Место региона в рейтинге российских регионов по качеству жизни 	<ul style="list-style-type: none"> • Сайт организации «Зеленый патруль» • Сайт организации «РИА Рейтинг»
Вектор разработки региональной экологической политики региона	<ul style="list-style-type: none"> • Наличие у субъекта РФ федеральной/региональной ориентации; • Доля средств федерального бюджета в региональной государственной программе в сфере охраны окружающей среды 	Государственные программы в сфере охраны окружающей среды регионов России

Источник: составлено автором

Для анализа взаимосвязи между переменными будут построены несколько линейных и панельных регрессий, что позволит оценить влияние разного сочетания предикторов на зависимую переменную за период с 2012 по 2020 год и оценить степень, в которой предикторы объясняют эволюцию зависимой переменной.

Также обратим внимание, что из анализа исключены, во-первых, Москва, Санкт-Петербург и Московская область, в связи с тем, что их использование в модели приводит к нарушению нормального распределения данных, во-вторых, Республика Крым и г. Севастополь, в связи с рассматриваемым периодом с 2012 по 2020 год.

Перед тем как построить панельную регрессию, был проведён корреляционный анализ (таблица 14) на наличие взаимосвязи между независимыми переменными, для того чтобы исключить возможную связь между независимыми переменными, так как ее наличие исказит результаты. Установлено, что наблюдается взаимосвязь между следующими независимыми переменными: количество внесений изменений (law_amend) и основных документов (law_main); поэтому будет построено несколько разных моделей с элиминацией в каждой из них ряда данных переменных, чтобы исключить искажения данных.

Таблица 14. Корреляционный анализ между независимыми переменными

l_envircollab	l_Greenpatrol	l_law_amend	l_law_main	
1,0000	-0,0080	0,1182	0,0292	l_envircollab
	1,0000	-0,1229	-0,0460	l_Greenpatrol
		1,0000	0,6818	l_law_amend
			1,0000	l_law_main
			l_ratingqualitylife	
			-0,1329	l_envircollab
			0,0398	l_Greenpatrol
			-0,1102	l_law_amend
			-0,2178	l_law_main
			1,0000	l_ratingqualitylife

В таблице 15 последовательно указано несколько наиболее удачных моделей с разными предикторами с высокой объяснительной силой (значение R-квадрат). Высокое значение R-квадрат (более 50%) свидетельствует о том, что все предикторы объясняют изменения в значениях независимой переменной более чем на 50%.

Таблица 15. Результаты панельных регрессий (2012-2020), отражающие влияние предикторов на зависимую переменную (интенсивность экологического регулирования)

Предикторы	Model 1	Model 2	Model 3
Экологическое сотрудничество (средняя интенсивность экологического регулирования соседних регионов)	0,064*** (0,014)	-	-
Экологическая обстановка региона (Динамика рейтинга «Зеленый патруль»)	-0,405*** (0,023)	-0,284*** (0,023)	-0,253*** (0,02)
Экологическая обстановка региона (Динамика рейтинга качества жизни в российских регионах)	0,663*** (0,024)	0,756*** (0,029)	0,724*** (0,029)
Нормативно-правовое обеспечение деятельности (количество основных НПА в сфере экологии)	-	-	-0,087*** (0,015)
Нормативно-правовое обеспечение деятельности (количество внесённых изменений в НПА в сфере экологии)	-	-0,054*** (0,013)	-
Константа	-0,227*** (0,121)	-0,717*** (0,144)	-0,683*** (0,138)
R-квадрат	0,58	0,67	0,74
N	695	435	363

Примечание: в скобках даны робастные стандартные ошибки, * – коэффициент значим на уровне 0,1; ** – на уровне 0,05; *** – на уровне 0,01; N – количество наблюдений.

Анализируя все полученные модели, видно, что все независимые переменные являются значимыми на уровне 0,01. Модель имеет нормальное распределение данных, поэтому ее можно считать надежной. Следовательно, есть основания сделать вывод, что все четыре предложенных фактора воздействуют на качество экологической политики, однако характер их связи и их значимость («объяснительная сила») отличаются.

Три из пяти предикторов имеют отрицательную связь с зависимой переменной. Это говорит о том, что высокое количество внесенных изменений в нормативно-правовые акты и количество основных документов, принятых за период с 2012 по 2020 год, оказывают отрицательное влияние на качество экологической политики в регионе. С другой стороны, уровень экологического сотрудничества оказывает влияние на повышение качества экологической политики в регионе.

Однако показатели экологической обстановки интерпретируется в данном случае следующим образом: более высокое место в экологическом рейтинге

«Зеленый патруль», свидетельствует и о высоком уровне качества экологической политики у субъекта РФ. Обратная ситуация наблюдается с рейтингом качества жизни в российских регионах: чем ниже место в этом рейтинге, тем выше у региона качество экологической политики.

Интерпретируя все протестированные модели, можно сделать несколько следующих выводов.

Во-первых, развитие сотрудничества в области охраны окружающей среды у соседствующих друг с другом регионов способствует активизации деятельности региональных властей в сфере охраны окружающей среды. Вместе с тем, бездействие властей в близко расположенных друг с другом регионах приводит к снижению качества их экологической политики и их соседей. Иными словами, географическая близость с депрессивными или, наоборот, динамично развивающимися регионами в этой области становится одним из факторов, определяющих модель поведения региональных властей. Это подтверждает необходимость совместного решения схожих экологически проблем регионов и усиление взаимодействия между ними, в том числе и на муниципальном уровне (например, путем создания «зеленых» кластеров с привлечением крупного бизнеса и МСП, университетов, экспертов).

Во-вторых, наличие отрицательной взаимосвязи между, как количеством основных нормативно-правовых актов, так и внесенных в них изменений и качеством экологической политики свидетельствует о том, что отсутствие проработанного экологического законодательства, его постоянное изменение, сильное отклонение в количестве нормативно-правовых актов от региона к региону отрицательно сказывается на внедрении эффективных экологических мер и сдерживании загрязнения окружающей среды. Однако важно понимать, что с момента принятия документа должно пройти определенное время, чтобы он возымел действие, соответственно, необходимо соблюдать промежуток времени между принятием документа и их исполнением. Поэтому для подтверждения влияния переменной «нормативно-правовое обеспечение экологической политики» были также протестированы дополнительные модели с разницей в

принятии законодательных актов в 1 год, 3 года и 5 лет (так как исполнение, например, государственных программ требует нескольких лет). В каждом случае в целом по России была обнаружена значимая отрицательная взаимосвязь. Это может свидетельствовать о том, что в связи с расплывчатостью некоторых норм действующего законодательства на федеральном уровне и отсутствием четких предписаний в использовании тех или иных инструментов экологического регулирования, в него часто вносятся изменения и, поэтому регионы вынуждены постоянно подстраиваться и переосмысливать те или иные положения принятых на федеральном уровне законов. В этом контексте многоуровневое управление на этапе предварительной оценки политики не обеспечивает автономию субъектов принятия решения, так как расплывчатость законодательства и, в связи с этим регулярное инициирование изменений на всех уровнях власти, ухудшает возможность проведения последовательной экологической политики.

Во-третьих, в переменной – экологическая обстановка в регионе, значения двух выбранных для анализа рейтингов имеют разную связь относительно влияния на зависимую переменную. С одной стороны, высокое место в рейтинге «Зеленый патруль» может быть обусловлено, в том числе, и принятием экологических мер природоохранными министерствами. Однако согласно методике данного рейтинга в ней учитывается не столько эффективность проведенных мероприятий, сколько само наличие данных об экологически значимых событиях, проблемах и происшествиях²⁸⁸. Значимость того или иного события оценивается группой экспертов. При этом если субъект РФ вовремя не предоставляет информацию о своей деятельности, он получает минусы в определенных категориях, хотя фактически в регионе ситуация может складываться немного иначе. Поэтому высокое место в данном рейтинге, на наш взгляд, скорее будет отражать именно вклад региональных властей в достижение качества экологической политики, иными словами, измерять в большей степени процесс управления, основываясь на

²⁸⁸ Экологический рейтинг субъектов Российской Федерации. Идеология, концептуальная модель и методология расчета рейтинга. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiTwcKv0vn-AhU6RvEDHeqOBSUQFnoECBIQAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.greenpatrol.ru%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fmetodika_rascheta_ekologicheskog_reytinga.pdf&usq=AOvVaw2U-rR2xd7bg1StgnttcGCz (дата обращения: 20.05.2023)

открытых данных, но, возможно, не объективное состояние экологической ситуации в регионе. Иная методика у рейтинга качества жизни в российских регионах. Она демонстрирует объективное состояние различных аспектов, которые вместе образуют понятие «качество жизни». И именно в нем, согласно результатам исследования, при высоком качестве экологической политики наблюдаются низкие значения. Это может быть связано с тем, что в данный рейтинг включены показатели, которые не связаны с усилиями региональных органов власти по повышению качества окружающей среды и рост качества окружающей среды может отрицательно сказываться, например, на показателях, связанных с рынком труда, уровнем экономического развития, развитием малого бизнеса, транспортной инфраструктуры. С другой стороны, это также можно связать с тем, что в регионах, где наблюдается более низкое качество жизни населения, региональные власти вынуждены прикладывать больше усилий, что проявляется в повышении показателя интенсивность экологического регулирования, и соответственно, улучшения качества экологической политики. Этому есть небольшое подтверждение в работе при сравнении усилий институтов общественного экологического контроля. Таким образом, остается не совсем проясненной ситуация относительно влияния экологической обстановки региона на качество его экологической политики, что требует более глубоких исследований с большим количеством переменных для анализа. В контексте многоуровневого управления это может означать, что экологическая ситуация в регионе является серьезным фактором, обуславливающим модель поведения региональных органов власти при взаимодействии с другими акторами экологической политики на разных уровнях публичной власти.

Далее мы рассмотрим каждый отдельный регион в динамике, так как это может отличаться от результатов построенных панельных регрессий. В данном случае мы применим корреляционный анализ данных, анализируя динамику влияния предикторов на зависимую переменную внутри каждого региона за период с 2012 по 2020 год.

Во-первых, отметим, что показатель экологического сотрудничества работает не во всех регионах, при этом имеет как отрицательную взаимосвязь, так и положительную с зависимой переменной. В основном отрицательная взаимосвязь наблюдается у регионов, которые сильно выделяются своим показателем среди соседей, что может быть связано с активностью их министерств. Иными словами, активная деятельность, инициативность региональных органов власти может компенсировать и даже снижать необходимость сотрудничества в отдельно взятых случаях, когда субъект РФ способен сам справиться со своими проблемами и, когда эти проблемы имеют минимальные трансграничные эффекты.

У части субъектов РФ наблюдается положительная взаимосвязь между количеством нормативно-правовых актов и интенсивностью экологического регулирования. При этом в данных регионах меньше количество внесенных изменений в нормативно-правовые акты. Это может быть свидетельством того, что данные регионы более грамотно относятся к проработке экологического законодательства.

Анализируя взаимосвязь переменной «экологическая обстановка в регионе» с интенсивностью экологического регулирования, было выявлено, что в части регионов с понижением их места в экологическом рейтинге «Зеленый патруль», растет интенсивность экологического регулирования. Возможно, что в данных регионах более активное проведение мероприятий по охране окружающей среды само по себе не влияет на улучшение качества экологической политики, а мероприятия проводятся для «галочки», так как качество экологической политики снижается. То же самое наблюдается и с рейтингом качества жизни в российских регионах. Часть субъектов РФ демонстрируют высокое качество экологической политики при высоком качестве жизни, что может являться свидетельством того факта, что власти активно вкладываются в достижение высокого качества экологической политики и также может косвенно говорить о более высоком уровне экологического сознания населения и его запросах на более высокое качество окружающей среды.

Для наглядности представим результаты в нескольких матрицах регионов, которые продемонстрируют как можно сгруппировать субъекты РФ в зависимости

от их высокого/низкого значения предикторов и динамики зависимой переменной. Будут представлены субъекты РФ, в которых наблюдается высокая значимая взаимосвязь между зависимой и независимой переменной.

Таблица 16. Матрица субъектов РФ, отражающая взаимосвязь динамики качества экологической политики (через индекс интенсивность экологического регулирования) и уровня экологического сотрудничества

	Положительная динамика уровня экологического сотрудничества	Отрицательная динамика уровня экологического сотрудничества
Положительная динамика качества экологической политики	Астраханская область Волгоградская область Ямало-Ненецкий автономный округ Ханты-Мансийский автономный округ	Чеченская Республика Тульская область Оренбургская область Республика Тыва
Отрицательная динамика качества экологической политики	Республика Дагестан Удмуртская Республика	Белгородская область Воронежская область Липецкая область Орловская область Курская область Смоленская область Республика Адыгея Карачаево-Черкесская Республика Республика Северная Осетия – Алания Республика Башкортостан Республика Марий Эл Саратовская область Курганская область Еврейская автономная область Новосибирская область Амурская область Приморский край

Источник: составлено автором

В рамках анализа данной таблицы особый интерес представляют субъекты РФ, расположенные слева внизу матрицы и справа вверху, так как, с одной стороны, несмотря на понижение показателя экологического сотрудничества вследствие проведения неэффективной политики у соседей, группа регионов демонстрирует активность в проведении экологических мер и мероприятий, поддерживая и даже улучшая качество экологической политики, с другой, вследствие отсутствия проработанной экологической политики у другой группы

субъектов РФ наблюдается ухудшение их показателя независимо от политики соседей. Также обратим внимание, что самая многочисленная — это группа с отрицательной динамикой качества экологической политики и уровня экологического сотрудничества. Это значит, что в большей части регионов стабильно из года в год ухудшается качество экологической политики.

Таблица 17. Матрица субъектов РФ, отражающая взаимосвязь динамики качества экологической политики и нормативно-правового обеспечения деятельности

	Увеличение количества внесенных изменений в нормативно-правовые акты	Уменьшение количества внесенных изменений в нормативно-правовые акты
Положительная динамика качества экологической политики	Брянская область Архангельская область Астраханская область Волгоградская область Ханты-Мансийский автономный округ Сахалинская область	Ивановская область Мурманская область Магаданская область
Отрицательная динамика качества экологической политики	Курская область Смоленская область Республика Адыгея Краснодарский край Республика Дагестан Пензенская область Томская область Камчатский край	Амурская область Приморский край
	Увеличение количества нормативно-правовых актов	Уменьшение количества нормативно-правовых актов
Положительная динамика качества экологической политики	Брянская область Архангельская область Астраханская область Волгоградская область Ханты-Мансийский автономный округ Ямало-Ненецкий автономный округ Камчатский край Хабаровский край	Мурманская область Магаданская область
Отрицательная динамика качества экологической политики	Курская область Вологодская область Республика Адыгея Краснодарский край Ставропольский край Удмуртская республика Нижегородская область Пензенская область	Смоленская область Тюменская область Республика Алтай Республика Бурятия Карачаево-Черкесская Республика Приморский край

	Увеличение количества внесенных изменений в нормативно-правовые акты	Уменьшение количества внесенных изменений в нормативно-правовые акты
	Самарская область Томская область	Еврейская автономная область

Источник: составлено автором

Анализируя данную матрицу, обратим внимание, что у тех субъектов РФ, у которых наблюдается положительная динамика качества экологической политики и высокое количество изменений, у них также и высокое количество принятия новых нормативно-правовых актов, в отличие от группы, расположенной в правом нижнем углу. У данных регионов гораздо больше внесения изменений, нежели принятия новых актов. Это может быть свидетельством того, что в большей степени оказывает влияние на качество экологической политики именно количество внесенных изменений, иными словами, изначально проработанное региональное законодательство, требующее минимального внесения изменений, в большей степени в связи с корректировкой федеральных законов.

Таблица 18. Матрица субъектов РФ, отражающая взаимосвязь динамики качества экологической политики и экологической обстановки в регионе

	Благоприятная экологическая обстановка	Неблагоприятная экологическая обстановка
рейтинг «Зеленый патруль»		
Положительная динамика качества экологической политики	Архангельская область Костромская область Пермский край Республика Коми	Иркутская область Брянская область Кировская область Новгородская область Нижегородская область Республика Тыва Тульская область Ханты-Мансийский автономный округ Ямало-Ненецкий автономный округ Волгоградская область
Отрицательная динамика качества экологической политики	Республика Адыгея Алтайский край Карачаево-Черкесская Республика Калужская область Пензенская область Республика Карелия Ростовская область	Орловская область Курганская область Приморский край Северная Осетия-Алания Ставропольский край

	Томская область Ярославская область	
Рейтинг качества жизни в российских регионах		
Положительная динамика качества экологической политики	Пермский край Саратовская область Сахалинская область Тульская область Челябинская область	Архангельская область Астраханская область Кировская область Республика Коми Мурманская область Республика Тыва
Отрицательная динамика качества экологической политики	Республика Адыгея Республика Башкортостан Белгородская область Калужская область Краснодарский край Самарская область Смоленская область Тюменская область Ульяновская область Хабаровский край	Забайкальский край Республика Калмыкия Приморский край Северная Осетия-Алания Чеченская республика

Источник: составлено автором

Наибольший интерес в данной матрице представляют регионы, расположенные справа вверху и слева внизу, так как, в первом случае, будучи субъектами РФ с неблагоприятной экологической ситуацией, органы власти стремятся это изменить своими действиями, что проявляется в повышении качества их экологической политики, во втором случае, имея изначально стабильную экологическую обстановку, им следует кардинально изменить свою экологическую политику, так как ее качество не растет.

Основываясь на данных матрицах, выделим ряд регионов, которые репрезентируют ту или иную группу и требуют дополнительного углубленного анализа: Волгоградская область, Пермский край, Республика Дагестан, Республика Адыгея, Мурманская область, Республика Тыва, Приморский край. Были выбраны данные субъекты РФ, так как они наиболее часто встречаются в каждой из матриц в своей группе.

Именно данные субъекты РФ будут использованы для последующего подробного анализа качества экологической политики согласно разработанной методике, потому что, во-первых, часть данных субъектов РФ (например, Республика Дагестан, Приморский край, Республика Тыва) демонстрирует обратные результаты связи между зависимой и некоторыми независимыми

переменными, полученные путем проведения регрессионного анализа, что ставит вопрос о причинах такой связи. Более того, данные субъекты РФ между собой отличаются и социально-экономическим развитием (отраслевой структурой экономики, уровнем ВРП на душу населения, плотностью населения).

Далее переходим к анализу части факторов, которые могут оказывать влияние на качество экологической политики, однако которые не удалось проанализировать в динамике в связи с отсутствием данных. В частности, показатели общественного участия и вектора разработки экологической политики региона были рассмотрены только за 2020 год путем построения линейных регрессий.

Протестировав несколько регрессионных моделей за 2020 год, было выявлено, что данные переменные оказывают влияние на качество экологической политики (таблица 19).

Таблица 19. Результаты регрессионного анализа, отражающие влияние предикторов на зависимую переменную (интенсивность экологического регулирования) за 2020 год

Предикторы	Model 1	Model 2
Вектор разработки региональной экологической политики (наличие региональной ориентации)	-0,3111** (1,413)	-
Вектор разработки региональной экологической политики (наличие федеральной ориентации)	1,796 (2,428)	-
Вектор разработки региональной экологической политики (косвенный показатель наличия федеральной ориентации: доля расходов федерального бюджета)	-	0,047*** (0,014)
Общественное участие (количество заседаний в общественном совете в год)	-0,249 (0,184)	-0,237 (0,233)
Общественное участие (количество категорий стейкхолдеров в общественном совете в год)	-0,456 (0,405)	-0,612** (0,263)
Константа	7,359 (2,745)	5,014*** (1,59)
R-квадрат	0,13	0,27

Примечание: в скобках даны робастные стандартные ошибки, * – коэффициент значим на уровне 0,1; ** – на уровне 0,05; *** – на уровне 0,01.

Описывая полученную модель, во-первых, отметим, что R-квадрат в обеих из них низкий, не достигает 50%, это означает, что их объяснительная сила довольно

слабая и существуют более значимые факторы, способные объяснить изменение значения зависимой переменной.

В 1 модели значимым предиктором является только региональная ориентация. Она имеет отрицательную связь с качеством экологической политики. Это свидетельствует о том, что опора региональных органов власти на собственное социально-экономическое развитие и проблемы приводит к ухудшению качества экологической политики. Однако объяснительная сила данного предиктора слабая, поэтому мы не можем в полной мере принять данное предположение. При этом, важно отметить, что влияние федеральной ориентации подтвердилось только частично (во 2 модели), через косвенный показатель долю федерального бюджета в государственной программе по охране окружающей среды в регионе, так как согласно корреляционному анализу между двумя данными показателями существует сильная прямая взаимосвязь (чем сильнее выражена федеральная ориентация у региона, тем больше федеральных средств выделяется на программу по охране окружающей среды). Это означает, что регионам при проведении своей политики выгодно быть ориентированными на федеральный центр и, соответственно, чтобы добиться более высокого финансирования, субъекты РФ могут демонстрировать более активное экологическое управление. Это подтверждает тот факт, что более активные меры принимаются в плане контроля за загрязнением окружающей среды также при более высоком уровне федеральных трансфертов (коэффициент корреляции с качеством экологической политики составляет – 0,653 на уровне значимости 0,01). Относительно переменной «общественное участие» – только количество категорий стейкхолдеров во второй модели может оказывать влияние на повышение качества экологической политики, причем отрицательное. Иными словами, чем меньше в Общественном совете представлено категорий стейкхолдеров, тем выше качество экологической политики. Это может быть связано с тем, что наличие большого количества заинтересованных сторон может тормозить процесс принятия решений советом из-за присутствия противоречивых интересов.

Таким образом, интерпретируя полученные результаты, мы приходим к выводу о том, что хорошо «работают» на повышение качества экологической политики следующие факторы: высокий уровень экологического сотрудничества, отсутствие большого количества нормативно-правовых актов в сфере экологического законодательства, а также внесения изменений в них. Влияние неблагоприятной экологической обстановки в регионе на качество экологической политики нельзя оценить однозначно. С одной стороны, согласно рейтингу, «Зеленый патруль» более благоприятная экологическая обстановка способствует повышению качества экологической политики. Иными словами, органам власти проще управлять охраной окружающей среды в изначально благоприятных экологических условиях. С другой стороны, при низком качестве жизни населения, их меры могут быть более активными.

Ограниченно можно принять во внимание вектор разработки региональной экологической политики и общественное участие, однако они не оказывают существенное влияние на качество экологической политики по сравнению с другими выявленными факторами.

Далее, основываясь на разработанной методике оценки качества экологической политики, были проанализированы выбранные нами для анализа субъекты РФ и в таблице 20 отражены итоговые результаты. Кратко охарактеризуем выбранные для анализа регионы.

Волгоградская область представляет группу регионов с положительной динамикой качества экологической политики, экологического сотрудничества, при этом с растущим количеством нормативно-правовых актов и количеством внесений изменений в них.

Мурманская область относится к группе субъектов РФ с положительной динамикой качества экологической политики, при этом в ней, наоборот, количество нормативно-правовых актов и внесения изменения в них со временем снижается.

Пермский край представляет собой группу регионов с положительной динамикой качества экологической политики, с благоприятной экологической обстановкой и средним качеством жизни согласно региональным рейтингам.

Республика Тыва относится к группам субъектов РФ с положительной динамикой качества экологической политики, характеризуется неблагоприятной экологической обстановкой, низким качеством жизни и уровнем экологического сотрудничества, который со временем продолжает падать.

Республика Дагестан представляет собой группу субъектов РФ с отрицательной динамикой качества экологической политики, но положительным уровнем экологического сотрудничества.

Республика Адыгея представляет собой группы субъектов РФ с отрицательной динамикой качества экологической политики, растущим количеством нормативно-правовых актов и количества внесений изменений в них, благоприятной экологической обстановкой и средним качеством жизни.

Приморский край относится к группе субъектов РФ с отрицательной динамикой качества экологической политики, неблагоприятной экологической обстановкой, низким качеством жизни и снижающимся уровнем экологического сотрудничества, количеством нормативно-правовых актов и внесения изменения в них.

Иными словами, некоторые регионы, используемые в анализе, репрезентуют сразу несколько групп субъектов РФ с похожей динамикой качества экологической политики и ключевых показателей, связанных с ним.

Субъекты РФ в таблице 20 обозначены сокращенно в следующем порядке: Волгоградская область (ВО), Мурманская область (МО), Пермский край (ПК), Республика Дагестан (РД), Республика Тыва (РТ), Республика Адыгея (РА), Приморский край (Приморье). В скобках в последнем показателе указано количество направлений деятельности согласно Положениям Министерств.

Таблица 20. Результаты комплексного анализа качества экологической политики в рассматриваемых субъектах РФ

Индикаторы	макс. баллов	ВО	МО	ПК	РД	РТ	РА	Приморье
Четкая юрисдикция, цели и полномочия	1	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5	0,5
Координация между учреждениями	1,5	1	1	1	1	1	1	1
Финансовый потенциал	1	0,5	0,5	1	0,5	1	1	0
Человеческий потенциал	1	0,5	0,5	1	1	0,5	1	1
Технический потенциал	1	0,5	1	1	0,5	0,5	0	1
Информация и расследование	2	2	2	2	1,5	2	2	1,5
Доступ к информации	1	1	0,5	1	0,5	0,5	0,5	0,5
Надлежащий учет комментариев	1	1	0,5	1	1	0	0,5	1
Общественная палата	4	0,5	1,5	2	0,5	0,5	0,5	1,5
Общественный экологический совет	4	1	0,5	1	0,5	1,5	0,5	0
Взаимодействие с ключевыми стейкхолдерами	1,5	1	0,5	1	1,5	0	0,5	0,5
Внедрение инноваций в сфере охраны окружающей среды	1	1	1	0,5	1	1	1	1
Результаты политики		5 (8)	6 (9)	6 (7)	5 (7)	5 (8)	4 (8)	4 (8)
ИТОГО		16	16	19	15,5	14	13	13,5

На основе анализа регионов было выявлено, что ни один из субъектов РФ не продемонстрировал высокого качества экологической политики. Один субъект РФ имеет средний уровень экологической политики – Пермский край (70,3% качества), качество ниже среднего у всех остальных регионов – Республика Дагестан (57,4%), Волгоградская область (57,1%), Мурманская область (55,1%), Республика Тыва (51,8%), Приморский край (48,2%), Республика Адыгея (46,4%).

Остановимся подробнее на каждом аспекте оценки качества экологической политики, а также ключевых выявленных проблемах.

Сразу отметим отсутствие информации о части показателей на сайте региональных органах власти (например, соглашений о взаимодействии с заинтересованными сторонами или информации о координации с другими учреждениями). В связи с этим в каждый из данных субъектов РФ был направлен запрос (официальное обращение) на предоставление данных. Данные были получены от большинства субъектов РФ, исключая Мурманскую область и Республику Тыва. Кроме того, помимо исследования материалов сайтов региональных органов исполнительной власти, занимающихся природоохранной деятельностью, было дополнительно проанализировано и наличие данной информации в СМИ. В основном это касалось показателя «Технический потенциал», «Взаимодействие со стейкхолдерами» и «Внедрение инноваций в сфере охраны окружающей среды».

По первому показателю «Четкая юрисдикция, цели и полномочия» практически в каждом из субъектов РФ наблюдаются некоторые несоответствия между структурными подразделениями и полномочиями министерств. Это проявляется, например, в том, что по структуре непонятно какой отдел или департамент отвечает за то или иное направление. Часто в названии отдела все смешивается: и водные ресурсы, и окружающая среда, и недропользование, и отходы, как например, в Мурманской области. В основном, региональные министерства по охране окружающей среды копируют в свои Положения, указанные в федеральном законодательстве полномочия.

Высокие баллы субъекты РФ получили показателю «Координация между учреждениями». Природоохранные министерства каждого из субъектов РФ осуществляют широкое сотрудничество с другими министерствами (в сфере ЖКХ, строительства, туризма, образования, экономического развития и др.), в основном в рамках реализации национального проекта «Экология» и государственной программы по охране окружающей среды, органами по надзору в сфере природопользования, например, по незаконной вырубке лесов. Также, в некоторых

вопросах взаимодействуют с федеральным Министерством природных ресурсов и экологии, с муниципальными образованиями (в сфере обращения с отходами) и осуществляют межрегиональное сотрудничество по собственным проектам. Часть регионов сотрудничают на международном уровне с такими странами как Норвегия, Финляндия (Мурманская область), Казахстан (Волгоградская область). Однако ни один из субъектов РФ, насколько известно автору, не осуществляет взаимодействия абсолютно по всем направлениям деятельности.

Что касается группы показателей, отражающей природоохранный потенциал министерств, отметим, что, во-первых, у части регионов есть современные системы оценки окружающей среды, мобильные экологические лаборатории, информационные системы мониторинга и отсутствует, согласно их докладам, необходимость в дополнительном финансировании мероприятий, во-вторых, в большинстве регионов (согласно полученных ответам на обращения) сотрудники (не менее половины) министерств проходят повышение квалификации, минимум раз в 5 лет. Потенциально, это может говорить о наличии достаточной квалификации сотрудников для выполнения своих обязанностей и регулярном повышении и обновлении их знаний. Однако, у министерств количество сотрудников сильно варьируется, хотя функции и отделы зачастую примерно одни и те же. В связи с этим возникает вопрос об адекватном количестве привлечённых сотрудников относительно соответствия распределению полномочий министерств.

Наличие максимальных баллов у части субъектов РФ по показателю «Информация и расследование» свидетельствует о том, что они регулярно проводят инспекции и проверки в отношении предприятий и привлекают их к административной ответственности за нарушения, что отражается в их отчетах.

Далее, анализируя показатели общественного участия, мы приходим к выводу о том, что сотрудничество региональных исполнительных органов власти с различными заинтересованными сторонами в половине субъектов РФ довольно низкое. Во-первых, в Общественных советах и Общественных палатах практически в каждом регионе наблюдается перекоп в сторону участия научного сообщества. Крупный бизнес и малое и среднее предпринимательство принимает участие в

заседаниях совета и комиссии по экологии палаты только в богатых или крупных промышленных регионах (Пермский край, Волгоградская область, Приморский край и Мурманская область). Во всех субъектах РФ в институтах общественного экологического контроля есть представители заинтересованных сторон федерального уровня, в основном это касается общественных организаций и бизнеса, что отражает многоуровневость управления, однако только в Приморском крае в комиссии по экологии Общественной палаты представлен и муниципальный уровень власти. В целом, большинство институтов общественного экологического контроля в анализируемых нами регионах, с нашей точки зрения, носят скорее символический характер, так как отмечен их нерегулярный характер заседаний, несоответствие между планами и протоколам заседаний, заинтересованные стороны в них представлены неравномерно, их рекомендации в основном относятся к одобрению деятельности министерства, либо незначительных корректировках его деятельности. Несмотря на это, все-таки одна из важных функций данных органов сохраняется – возможность диалога с властью.

То же самое мы можем сказать и о взаимодействии министерств со стейкхолдерами в рамках различных соглашений. Обобщая, органы власти сотрудничают с малым и средним предпринимательством в сфере ликвидации отходов, общественными организациями в сфере экологического просвещения, с университетами в сфере особо охраняемых природных территорий, подготовке кадров, проведении совместных исследований.

Говоря об инновационной деятельности министерств, здесь обратим внимание на инициативность региональных органов власти в продвижении «зеленых» технологий. Самое популярное направление – это деятельность по внедрению раздельного сбора отходов, строительство комплексов по переработке ТКО. Также многие регионы осваивают возобновляемые источники энергии. Речь идет о строительстве солнечных электростанций и/или ветропарков (Республика Адыгея, Волгоградская область, Республика Дагестан, Мурманская область). Часть субъектов РФ заинтересованы во внедрении инвентаризации выбросов парниковых газов (Волгоградская область, Республика Тыва). Налоговые льготы или отмену

налогов для электротранспорта вводят Республика Дагестан и Мурманская область. В целом каждый из субъектов РФ работает хотя бы по одному направлению в этой сфере.

По последнему показателю в отчетах о реализации государственных программ в сфере охраны окружающей среды и докладах об экологической ситуации (2021-2022 гг.) отмечено, что совокупная деятельность всех заинтересованных сторон и органов власти приводит к снижению загрязнения атмосферного воздуха, почв, улучшению качества воды, увеличению площади лесовосстановления, сохранению биоразнообразия и успешной борьбе с отходами.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что по результатам оценки качества экологической политики провалы зафиксированы практически в одних и тех же показателях во всех категориях. Иными словами, данный анализ демонстрирует отсутствие серьезных различий в качестве экологической политики, целях и направлениях, основываясь, как на значимых факторах, оказывающих влияние на качество экологической политики в различных регионах, так и на социально-экономическом положении выбранных субъектов РФ, так как в анализ включены регионы с различной отраслевой структурой экономики, уровнем ВРП на душу населения, плотностью населения и т.д. Кроме того, большинство данных субъектов РФ входит в группу с выраженной федеральной и региональной ориентацией. Это может быть свидетельством того, что регионы, имея и федеральную и региональную ориентацию, в большей степени все-таки зависимы от политики федерального центра, который транслирует общие для всех требования в сфере охраны окружающей среды. Будучи сильно зависимыми от субсидий федеральной власти и стремясь получить как можно большее количество федеральных средств, регионы ориентируются, в первую очередь, на достижение значимых для федеральной власти показателей – национальных целей развития, а собственные региональные проблемы, которые определены в их программных документах, уходят на второй план. В этом заключается главная проблема управления охраной окружающей средой в России – на федеральном уровне устанавливаются определенные приоритеты, в соответствии с которыми регионы

реализуют собственную экологическую политику и на которые выделяются федеральные средства. Соответственно, региональных средств в их бюджете не хватает на реализацию всех необходимых для повышения окружающей среды мероприятий.

Итак, по итогам совокупной количественной и качественной оценки качества экологической политики в регионах России в контексте многоуровневого экологического управления можно сделать несколько следующих выводов.

Во-первых, многоуровневость экологического управления проявляется во всех проанализированных субъектах РФ, так как в каждом из регионов в институтах общественного экологического контроля зафиксировано наличие заинтересованных сторон и органов власти разных уровней. В каких-то регионах это выражается сильнее (Мурманская область, Волгоградская область), в каких-то слабее (Республика Адыгея, Республика Тыва). Это также совпадает с динамикой уровня экологического сотрудничества в данных регионах.

Во-вторых, по результатам количественной оценки всех регионов России было выявлено, что улучшение качества экологической политики в большинстве субъектов РФ сопровождается усилением их сотрудничества с соседями и наличием деятельных природоохранных министерств в близлежащих регионах. Наличие большого количества внесений изменений и нормативно-правовых актов негативно сказывается на качестве политики, так как это может свидетельствовать о том, что кроме необходимости вносить изменения в действующие законы в связи с корректировкой федерального законодательства, сами законы/положения/распоряжения субъектов РФ являются изначально непроработанными, носят общий характер, в связи с чем множится число внесенных изменений и вводятся дополнительные нормативно-правовые акты.

Напротив, благоприятная экологическая ситуация в регионе может иметь положительное влияние на повышение качества экологической политики. Иными словами, региональным органам проще проводить экологическую политику там, где ситуация изначально неплохая.

Однако углубляясь в анализ динамики отдельных регионов, было обнаружено, что в части из них наблюдается обратная выявленной взаимосвязь между переменными, что свидетельствует о наличии дополнительных факторов, которые могут иметь определяющее значение для данных субъектов РФ.

При этом, так как часть показателей было невозможно проанализировать в динамике ввиду отсутствия данных, была проверена их взаимосвязь с зависимой переменной за отдельный год (2020) и было опровергнуто предположение, что региональная ориентация положительно связана с повышением качества экологической политики. Как было обнаружено, именно федеральная ориентация связана с более высоким качеством окружающей среды регионов РФ, как результатом политики, однако она мешает процессу управления в контексте привлечения стейкхолдеров к диалогу, так как им становится неинтересно взаимодействовать с нижестоящими уровнями власти, если все решается на федеральном уровне. Вместе с тем, что касается общественного участия в этом процессе, большое количество категорий стейкхолдеров в общественном совете, скорее всего, может тормозить процесс принятия решений.

Важным выводом является и то, что участие общественности в процессе принятия все-таки не оказывает значительного влияния на качество экологической политики регионов, так как в рамках качественного анализа ни один из субъектов РФ в категории «Общественное участие» не получил максимальных баллов, что скорее свидетельствует об их низкой роли и недостаточно активном привлечении.

Подводя итог, по результатам анализа формируется мнение, что большинство регионов в экологической политике не проявляют свою политико-управленческую субъектность, не стремятся принимать участие в национальной политике в данной сфере, влиять на процесс принятия решений, и централизация политики в этом плане им помогает – федеральная власть диктует требования, которые нужно выполнять, и регионы подстраиваются под федеральную повестку. Однако те субъекты РФ, которые хоть как-то хотят проявить свою независимость, по-своему регулировать деятельность предприятий, граждан, не могут этого сделать в связи с тем, что у них отсутствуют подходящие инструменты (например, инструменты

экологического регулирования в форме лимитов, нормативов качества окружающей среды). С другой стороны, есть стейкхолдеры, которые заинтересованы в изменении среды, понимая, что не имеют рычагов воздействия на региональную власть, стремятся к участию в общественных институтах федерального уровня, где, как выяснилось, исполнительная власть следует их некоторым рекомендациям и воспринимает их как потенциально значимых акторов процесса принятия решений. Муниципальный уровень вообще оказывается отрезанным и незначимым относительно участия в институтах вышестоящих уровней власти.

Заключение

В настоящее время сотрудничество между государственными и негосударственными акторами на разных уровнях власти становится все более значимым для достижения инклюзивности в экологическом управлении. В исследованиях все чаще продвигается идея многоуровневости экологического управления для решения сложных экологических проблем. В Российской Федерации подобная система управления находит свое отражение.

Данная работа была сконцентрирована на значимой роли регионального уровня в рамках анализа многоуровневого экологического управления.

Предполагалось, что субъекты РФ, имея в своем распоряжении определённые полномочия и ресурсы для проведения экологической политики, привлекают к диалогу другие уровни власти и заинтересованные стороны посредством существующих институтов, что приводит к повышению качества их экологической политики. Иными словами, именно данный уровень власти является центром взаимодействия всех акторов политики.

Однако было выявлено, что более всего стейкхолдеры заинтересованы именно в участии на федеральном уровне, региональные власти выстраивают свою политику, ориентируясь в большей степени на федеральные приоритеты, муниципалитеты отрезаны от процесса принятия решений и, скорее всего, по-своему реализуют экологическую политику исключительно на своем уровне власти, редко включаясь в вышестоящие взаимодействия, не имея ни ресурсов, ни полномочий для этого.

Однако, чтобы обеспечивать конструктивное сотрудничество разных групп интересов, необходимо, чтобы у всех участников была собственная мотивация и автономия. Сейчас ситуация в России такова, что предприятия, работающие на международном уровне, не выдерживают конкуренции в плане экологии, в условиях необходимости следовать принципам экологически ответственного бизнеса, хотя сами при этом блокируют принятие нормативно-правовых актов, ограничивающих их экономическую деятельность. Экологические организации не

являются полноправными участниками экологической политики из-за специфики их внутренней структуры, разобщенности, отсутствия обратной связи с населением, финансовой и организационной слабости и т.д. Некоммерческие организации также не включены в процесс принятия решений и могут быть сильно зависимы от финансирования государственных органов. Университеты как драйверы инновационного развития в регионе могут являться одним из полноправных партнеров органов власти по направлению проведения природоохранных исследований или, участвуя в экологических экспертизах. Именно научное сообщество является наиболее влиятельным стейкхолдером в региональных институтах общественного экологического контроля. Чтобы расширить круг заинтересованных сторон, государство должно стимулировать экологически ответственный бизнес, и, наоборот, ограничивать «грязную» промышленность. На федеральном уровне в большей степени должно осуществляться только общее руководство политикой и контроль над ее исполнением, в свою очередь ее планирование должно быть прерогативой нижестоящих уровней власти. Вместе с тем, основной акцент должен ставиться на взаимодействии между различными уровнями власти и стейкхолдерами посредством эффективно действующих институтов.

Отметим, что экологическое регулирование является одним из способов достижения высокого качества экологической политики, соответственно, его показатели и факторы, оказывающие на него влияние, должны иметь решающее значение. На наш взгляд, среди выявленных факторов особое внимание принадлежит сотрудничеству между регионами в области защиты окружающей среды, которое способствует ее управлению. Экологическое сотрудничество играет одну из ведущих ролей в усилении экологического регулирования в регионе²⁸⁹.

²⁸⁹ Yang J, Xue D, Huang G. The Changing Factors Affecting Local Environmental Governance in China: Evidence from a Study of Prefecture-Level Cities in Guangdong Province // *Int J Environ Res Public Health*. 2020 Vol. 10. DOI: 10.3390/ijerph17103573.

Итак, действующая система многоуровневого экологического управления несовершенна. Неравномерное распределение полномочий между различными уровнями власти в области охраны окружающей среды, отсутствие проявления каждым из ее акторов своей субъектности, отсутствие учета всеми регионами особенностей своего социально-экономического развития и ориентация в большей степени на федеральные приоритеты, наличие низкоэффективных, формальных институтов взаимодействия между акторами, отсутствие организации процессов принятия решений на принципах справедливости, законности, подотчетности, прозрачности, участия и доступа к информации приводит к тому, что возможный потенциал системы многоуровневого экологического управления остается нереализованным. Существующие практики управления охраной окружающей среды способствуют скорее пассивности большинства ее акторов, вынуждают их использовать традиционные способы ведения диалога.

На данный момент центральная власть задает тон действий всем остальным акторам экологической политики, выстраивая сотрудничество на федеральном уровне и концентрируя рычаги воздействия на другие уровни власти и заинтересованные стороны в своих руках. В результате это вынуждает всех остальных акторов политики подстраиваться под выдвигаемые федеральной властью условия, которые для многих субъектов РФ являются удобными и понятными. В итоге регион в экологической политике теряет свою автономию и является не более чем выразителем интересов федеральной власти.

Таким образом, данный документ способствует лучшему пониманию существующей системы многоуровневого экологического управления в России, указывая на качество различных аспектов управления окружающей средой.

Значимость данной работы определяется следующим образом. Во-первых, в ней представлены эмпирические данные по России, способствующие выявлению влияния современной конфигурации многоуровневого экологического управления на качество региональной экологической политики в России. Во-вторых, данная работа углубляет понимание экологической политики с географической точки зрения, исследуя, как ее движущие факторы работают в различных регионах

России. В-третьих, благодаря разработанной авторской методике анализа качества экологической политики становится возможным обратить внимание органов власти на возможность совершенствования системы многоуровневого экологического управления.

Методика, предложенная автором, может стать основой для создания комплексной системы анализа степени качества региональной экологической политики ввиду того, что разработанные показатели охватывают всю систему управления охраной окружающей средой в России. Для повышения статуса разработанной методики, рекомендуется включить показатели эффективности регионального экологического управления в список критериев, по которым проводится оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Однако, принимая во внимание существующие временные рамки исследования, представляется важным дальнейший углубленный анализ качества работы органов власти, связанных с проведением экологической политики, с негосударственными акторами на более широком количестве кейсов для выявления проблемных зон и точек роста, которые позволят обеспечить эколого-ориентированное развитие.

Список литературы

1. Аксенова О.В. Социально-экологические последствия политического реформирования: от централизации к локализации экологической политики России // Россия реформирующаяся: Ежегодник – 2005 / Отв. ред. Л.М. Дробижева. М.: Ин-т социологии РАН, 2006. С. 296–320.
2. Аксёнова О.В. Экологическая политика крупных российских корпораций: Формирование общей и местной стратегии // Политическая наука. 2010. № 2.
3. Барбашова Н. В. Проблемы правового регулирования экологических отношений в субъектах Российской Федерации // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2020. № 6. С.76–84.
4. Безруков А.В. Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений // Антиномии. 2012. № 12. С.467–475.
5. Беляева Н.Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам. – Полис. Политические исследования. 2011. № 3. С.72–87.
6. Бородин, А. И., Бильчак, Е. В. Особенности использования экономико-экологических инструментов в России // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета. 2012. № 26. С. 226–237.
7. Брянцев А.В. Проблемы и перспективы института общественных инспекторов по охране окружающей среды в России // Актуальные проблемы природопользования и природообустройства. Сборник статей V Международной научно-практической конференции. Под редакцией И.А. Байракова, И.А. Лушкина. Пенза, Издательство: Пензенский государственный аграрный университет (Пенза). 2022. С.27–31.
8. Бузмаков С.А., Воронов Г. Основные подходы в определении качества окружающей среды // Известия Самарского научного центра РАН. 2016. №2-2. С.587–590.
9. Букия Р. Д., Костин Р. Д. Особенности эволюции экологического движения на Западе и проблема его категориального осмысления // Вест. МГУ. Сер. 12. Политические науки. 1998. № 6; Майер Ю. «Зеленые» в европейском ландшафте // Международная жизнь. 1990. № 10;
10. Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. (2012) Агенты и принципалы: чего ожидать после «вертикали власти»? // Неприкосновенный запас. № 4 // https://www.nlobooks.ru/magazines/neprikosnovennyy_zapas/84_nz_4_2012/article/18905/ (дата обращения 17.05.2024)

11. Бусыгина, И.М. Зачем и как реформируют российский федерализм // Контрапункт. 2018. № 11. С. 1–8.
12. Бусыгина, И.М. Политическая регионалистика. Москва: РОССПЭН. 2006.
13. Васильева М.И. Закон субъекта Российской Федерации об охране окружающей среды: опыт правового моделирования // Законодательство и экономика. 2005. № 11. С.75–87.
14. Ваславский Я.И., Габуев С.В. Неинституциональный подход как методологическая основа исследования электронного правительства // Вестник МГИМО. 2016. №6 (51). С.60–75.
15. Волков А.М., Лютягина Е.А. Современное российское административное законодательство в сфере природопользования: проблемы и противоречия // Ученые записки Худжандского государственного университета им. академика Б. Гафурова. Гуманитарные науки. 2014. №1 (38). С.230–247.
16. Воронина А.Г. К вопросу об оценке эффективности региональной экономической политики (экологический аспект) // РЭиУ. 2016. №4 (48). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-otsenke-effektivnosti-regionalnoy-ekonomicheskoy-politiki-ekologicheskiiy-aspekt> (дата обращения: 24.05.2023).
17. Гасанов Т.Я., Пашнин И.В., Ветрова И.Ф. Контроль и оценка рисков национального проекта // «Экология» Учет. Анализ. Аудит. 2020. № 7(6). С.75–83.
18. Гоптарева И.Б. Некоторые проблемы многоуровневого управления в России: политико-правовой аспект // Современное право, 2007, № 1. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/> (дата обращения: 22.05.2023)
19. Даулинг Г. Репутация фирмы: создание, управление и оценка эффективности / Пер. с англ. А. В. Кузнецова. М.: ИНФРА-М, 2003. 366 с.
20. Добролюбова Е.И. К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С.31–58.
21. Дорошенко С.В., Шеломенцев А.Г., Илинбаева Е.А. Методика оценки экологического качества стратегий социально-экономического развития регионов // Современные технологии управления. 2015. № 10. С.13–18.
22. Дружинин П.В. Шкиперова Г.Т. Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2018. № 12 (369). С.2356–2372.
23. Евстифеев Р.В. Общественные палаты субъектов Российской Федерации в системе управления региона: основные проблемы функционирования и оценки эффективности работы // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4. № 4. С. 87–100.

24. Ермолов Н.Г. Экологическая политика в современной России: состояние и тенденции развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Астрахань, 2014.
25. Ефременко Д. Влияние крупного бизнеса на теорию и практику глобальной экологической политики // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 11. С. 61–68.
26. Жарчинский Н.В., Кошкидько Д.Е. Проблемы получения комплексного экологического разрешения // Экология и управление природопользованием. на пути к устойчивому развитию: индикаторы устойчивого развития территорий. сборник научных трудов Третьей всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Том Выпуск 3. Томск. 2020. С.22-23.
27. Жочкина И.Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Москва, 2015.
28. Захаревич Д. А. Эволюция понятия «Открытое правительство» в Российской Федерации // Вестник Костромского государственного университета. 2016. Т. 22. № 5. С. 249–253.
29. Иншаков И.А., Колеснева Е.А., Корсун В.А. Институт общественных экологических инспекторов в России: оценка результатов внедрения // Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР, 2021. — 63 с. (Исследования по вопросам государственного управления. — 2021. — Вып. 12).
30. Исаева Е.В. Анализ практики применения концепции вовлечения стейкхолдеров для разработки стратегий развития территорий и возможности их использования для реализации политики импортозамещения // Вестник СИБИТа. 2018. №4 (28). С.25–30.
31. Каратаева Г. Е., Каратаев А. С., Грошева Т. А. Система государственного стратегического планирования. Актуальные вопросы экономических наук: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Уфа, июнь 2014 г.). Т. 0. Уфа: Лето. С. 27–32.
32. Кесаева В.А. Проблемы совершенствования экологического законодательства // Научные известия. 2020. №21. С. 73–76.
33. Кичигин Н.В., Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне // Журнал российского права. 2011. №1. С.63–69.
34. Козубенков А.А. Российский опыт создания экологической партии // Каспийский регион: экономика, политика, культура. 2012. № 2.
35. Краснова И. О. Экономические меры ограничения выбросов парниковых газов: сравнительно-правовой контекст // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2022. №5 (93). С.104–113.

36. Краснощеков В.Н., Ольгаренко Д.Г. Оценка эффективности реализации национального проекта «Экология» // Природообустройство. 2019. №2. С.6–12.
37. Круглова Л. Е., Редина М. М., Хаустов А. П. Обоснование экологической политики на уровне университета // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. 2018. Т. 26, № 2. С.251–260.
38. Кудрявцева, Т. М., Хильченко Н. В. Приоритеты региональной экологической политики: Вопросы диагностики // Экологические проблемы региона. 2010. № 1. С. 96–104.
39. Кулясов И.П. Этапы развития теории экологической модернизации // НАУ. 2015. №9-4 (14). С.12–17.
40. Курганов М. А., Третьякова Е. А. Оценка устойчивого регионального развития с позиции реализации ценностей ключевых стейкхолдеров // Journal of New Economy. 2020. Т. 21, № 4. С. 104–130. DOI: 10.29141/2658-5081-2020-21-4-6.
41. Матвеева Е.В. Межуровневые взаимодействия в общественной, государственной и мировой экологической политике: автореф. дис. ... д.полит.н. Саратов, 2011.
42. Матвеева Е.В. Экологическая политика современной России // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 4-1(68). С.303–308.
43. Матвеева Е.В., Украинцев И.С., Украинцева Д.А. Институционализация общественных советов в деятельности региональных органов исполнительной власти // Вестник ЗабГУ. 2018. Т.24. № 5. С. 78-86. DOI: 10.21209/2227924520182457886
44. Медяник Н.В. Теория и практика конструктивного партнерства государства, бизнеса, общества в природохозяйственной сфере // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2014. С. 59–69.
45. Мирзеханова З.Г. Эффективность региональной экологической политики: проблемы реализации // Региональные проблемы. 2022. №3. С.42–45.
46. Морозова Е.В. Электоральный потенциал «зелёных» в России // Политические партии в избирательном процессе: российские и зарубежные сравнения. Краснодар, 2008.
47. Орлова А. Ф., Гавловская Г. В. Организационно-методологическое обеспечение экологического менеджмента как фактора устойчивого развития // Проблемы экономики и юридической практики. 2013. №3. С.126-129.
48. Панов, П. (2020). Многоликий регионализм. Вестник Пермского университета. Политология // Bulletin of Perm University. Political Science. 2020. № 14. С.102–115.
49. Пермякова О.Г. Экологическая составляющая российского политического процесса: (на примере Приморского края): автореф. дис. ... канд. полит. наук. Чита, 2007.
50. Петренко С. Ю. Экологический федерализм и устойчивый экономический рост региона // Стратегия и механизмы регулирования промышленного развития. 2010. № 2. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/ekologicheskii-federalizm-i-ustoychivyy-ekonomicheskii-rost-regiona> (дата обращения: 24.05.2023).

51. Петрова О. П. Политические акторы региональной экологической политики и сетилизация третьего сектора // Социум и власть. 2011. № 2. С.56–59.

52. Поляков Л.В., Анкудинов И.А., Егоров В.Ю., Ляцос А.Д., Рыжкин Е.Н. Зеленая Россия будущего: экономические проблемы и политические перспективы // Журнал «Бизнес. Общество. Власть». 2022. № 4 (46).

53. Полякова Ю. С. Типология и прогнозирование моделей взаимоотношений на уровне «федеральный центр– региональная политическая элита» // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2008. № 2. С.60–68.

54. Попов Н.В., Радченко С.Ю. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С.75–98.

55. Посталовская, О. А. Экополитический процесс и публичная политика/ О.А. Посталовская // XII Международная научно-практическая конференция «Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт», г. Омск, 11–13 июня 2021 г. – С. 42-45.

56. Потапов Е.А. Не вижу цель - вижу препятствия... или о совершенствовании общественного экологического контроля // Вопросы российской юстиции. 2023. №23. С.294–302.

57. Пугачев А. В. Региональная экологическая политика в России: взгляд гражданского общества // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия. Социология. Политология. 2010. Т. 10, № 3. С.97–99.

58. Пушкарев И.П. Органы управления в области охраны окружающей среды в Российской Федерации: вопросы формирования полномочий // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2021. №2. С.92–100.

59. Романова Е. Е. Проблемы развития экологического предпринимательства / Е. Е. Романова, И. С. Пелымская. — Текст: электронный // XVII международная конференция "Российские регионы в фокусе перемен": сборник докладов (Екатеринбург, 17–19 ноября 2022 г.). — Екатеринбург: ООО Издательский Дом «Ажур», 2023. С. 343-346.

60. Седаш Т.Н. Экономические инструменты стимулирования природоохранной деятельности: анализ зарубежного опыта // Финансы и кредит. 2015. №7 (631). С.54–64.

61. Состояние российской системы управления окружающей средой: Пути ее модернизации // Всемирный Банк, Департамент Устойчивого Развития. –2009. – 141 с.

62. Стародубцев А.В. Условия успешного управления в современной России: субнациональный уровень // *Полития*. 2018. № 4 (91). С. 70–89. DOI: 10.30570/2078-5089-2018-91-4-70-89
63. Стрекалова А.С. Гетерогенность стейкхолдеров экологического маркетинга территорий // *Известия ВолгГТУ. Сер. «Актуальные проблемы реформирования российской экономики»*. 2015. № 9 (169). С.81–87.
64. Сунгуров А.Ю. Экспертные сообщества и власть: модели взаимодействия, основные функции и условия их реализации // *Полит. наука*. 2015. № 3. С.53–70.
65. Тажитдинов И. А. Применение стейкхолдерского подхода в стратегическом управлении развитием территорий // *Экономика региона*. 2013. № 2. С.17–27.
66. Терешина М. В., Лувсандондовын Оюунцэцэг, Тамбовцева Т. Инструменты государственной экологической политики: международный опыт, Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Ч. 1. Москва. 2007. С. 800–807.
67. Туровский Р.Ф. Местное самоуправление в России как агент в принципал-агентских отношениях с государственной властью // *Социально-экономические явления и процессы*. 2013. № 12 (058). С.159-167.
68. Туровский, Р. Ф. Политическая регионалистика. Москва: Издательский дом ГУ ВШЭ. 2006. 784с.
69. Турцева К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ. Вестник Пермского университета. Политология / *Bulletin of Perm University. Political Science*. 2022. Т.16, № 3. С.27–40. DOI: 10.17072/2218-1067-2022-3-27-40.
70. Турцева К. П. Качество региональной политики в сфере охраны окружающей среды: экологическое управление в регионах России // *Вопросы управления*. 2023. Т.17, № 3. С.72–89. DOI: 10.22394/2304-3369-2023-3-72-89.
71. Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России. *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2021. Т. 13, № 3. С. 309–334. DOI: 10.17072/ 2218-9173-2021-3-309-334.
72. Турцева К. П. Управление охраной окружающей среды в России: динамика интенсивности экологического регулирования. Вестник Пермского университета. Политология / *Bulletin of Perm University. Political Science*. 2023. Т. 17. №3. С.33–44. DOI: 10.17072/2218-1067-2023-3-33-44
73. Тютюкина Е.Б., Седаш Т.Н., Данилов А.И. Экономические инструменты обеспечения охраны окружающей среды: управленческий аспект // *Управленческие науки*. 2015. №4. С.52–61.

74. Тяглов С.Г. Шевелева А.В. Формирование зеленых кластеров: опыт европейских стран и Российской Федерации // Современная Европа. 2022. № 2, С. 98–114.
75. Усова Е. В. Общественность как субъект экологической политики современного государства: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Астрахань, 2011.
76. Хадченко Л. Н. Взаимодействие государства и гражданского общества в формировании национальной экологической политики Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Санкт-Петербург, 2002.
77. Хайхадаева О.Д., Осодоева О.А., Намханова М.В. Эколога-экономический федерализм и глобальная проблема изменения климата // Вестник БГУ. Экономика и менеджмент. 2015. №2. С.248–253.
78. Харитоновна Ю.С., Сунь Ци. Токенизация торговли выбросами парниковых газов в России и Китае: правовые вызовы // Журнал прикладных исследований. 2022. №5. С.79–85.
79. Хаустова, Н. А. Роль «зеленых» партий в формировании экологической повестки // Сахаровские чтения 2022 года: экологические проблемы XXI века. Sakharov readings 2022: environmental problems of the XXI century: материалы 22-й Международной научной конференции, 19–20 мая 2022 г. г. Минск, Республика Беларусь: в 2 ч. / Междунар. гос. экол. ин-т им. А. Д. Сахарова Бел. гос. ун-та; редкол.: А. Н. Батян (и др.); под ред. д-ра ф.-м. н., проф. С. А. Маскевича, к. т. н., доцента М. Г. Герменчук. – Минск: ИВЦ Минфина, 2022. – Ч. 1. – С. 25–28.
80. Хоутон Д., Стивенс Э. Брендинг городов и вовлечение стейкхолдеров // Брендинг территорий. Лучшие мировые практики / Пер. с англ. В. Сечной; под ред. К. Динни. М.: Манн, Иванов и Фербер. 2013. С.66–76.
81. Цумарова Е.Ю., Тарасенко А.В. модели исполнения федеральной политики в сфере благоустройства в России: факторы вариативности // Мир России. Социология. Этнология. 2023. № 2. С. 120-140.
82. Чмыхалова С.В., Сибгатуллина С.С. Анализ показателей экологического состояния окружающей среды (на примере республики Башкортостан) // ГИАБ. 2018. №4. С.120–127.
83. Шеломенцев А.Г., Беляев В.Н., Илинбаева Е.А. Оценка экологического фактора в стратегиях социально-экономического развития регионов России // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2014. № 1. С.169–179.

84. Шубин Ю.П. Некоторые проблемы управления охраной окружающей среды и природопользованием // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 3. С.62–64.
85. Яницкий О. Н. Экологическая парадигма как элемент культуры И Социс. 2006. № 7; Яницкий О. Н. Акторы и ресурсы социально-экологической модернизации // Социс. 2007. № 8; Яницкий, О. Н. Россия: экологический вызов (общественные движения, наука, политика). Новосибирск: Сибирский хронограф, 2002;
86. Яровой Г. О. Регионализм и трансграничное сотрудничество в Европе. Санкт Петербург: Норма.2007.
87. Abreu M., Soares I., Silva S. Governance quality and environmental policy on emergent, resource-rich economies: The case of Brazil // Energy Reports. 2022. Vol.8. No.3. P.70–75.
88. Adelle C. Weiland S. Policy assessment: the state of the art // Impact Assessment and Project Appraisal. 2012. Vol.30. No.1. P.25–33.
89. Adge W. Huq S., Brown K., Conway D., Hulme M. Adaptation to Climate Change in the Developing World. 2003. Vol. 3. No.3. 179–195.
90. Al - Shamaileh, Adel. An evaluation of the effectiveness of environmental policy in Jordan // Journal of Governance and Regulation. 2015. Vol. 4. No. 3. P. 138–162.
91. An OECD Framework for Effective and Efficient Environmental Policies. Environment and Global Competitiveness. 2008.
92. Armitage D, Plummer R, Berkes F, Arthur R I, Charles A T, Davidson-Hint I J, et al. 2009 Adaptive co-management for social-ecological complexity. Frontiers in Ecology and the Environment. 2009. Vol.7. No. 2. P.95–102.
93. Armitage, D., de Loë, R., & Plummer, R. Environmental governance and its implications for conservation practice // Conservation Letters. 2012. No. 5. P. 245–255.
94. Azam M, Liu L, Ahmad N. Impact of institutional quality on environment and energy consumption: evidence from developing world // Environ Dev Sustain. 2021. Vol. 23. No. 2. P. 1646-1667.
95. Bache I., Flinder M. Multi-Level Governance and the Study of the British State // Public Policy and Administration. 2004. Vol. 19. No 1. P.31–51.
96. Badenoch N. Transboundary Environmental Governance. Washington, DC: World Resources Institute. 2001.
97. Baumol W. J. The theory of environmental policy William J. Baumol; Wallace E. Oates. With contributions by V. S. Bawa.1994.
98. Beierle T C. The quality of stakeholder-based decisions // Risk Anal. 2002. Vol. 22. No. 4. P.739–749.

99. Bennett N., Satterfield T. Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis. *Conservation Letters*. 2018. DOI:11.10.1111/conl.12600.
100. Benz A. Eberlein B. The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance // *Journal of European Public Policy*. 1999. Vol. 6. No.2.
101. Berry J. M. Beyond Citizen Participation: Effective Advocacy Before Administrative Agencies // *Journal of Applied Behavioral Science*. 1981. Vol. 17. No. 4. P. 463–477.
102. Beunen R. I., Patterson J.J. Analysing institutional change in environmental governance: exploring the concept of ‘institutional work’. 2016. Vol. 62. P. 12–29.
103. Biggs R, Schlüter M, Biggs D, Bohensky E L, Burnsilver S, Cundill G, et al. Toward principles for enhancing the resilience of ecosystem services // *Annual Review of Environment and Resources*. 2012. Vol. 37. P. 421–448.
104. Bolle A. W. Public Participation and Environmental Quality // *Nat. Res. J*. 1971. Vol. 11. No. 3. URL: <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol11/iss3/12> (дата обращения: 30.05.2023).
105. Bovaird T., Löffler E. Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies // *International Review of Administrative Sciences*. 2003. Vol. 69. No. 3. P. 313–328. DOI: [0.1177/0020852303693002](https://doi.org/10.1177/0020852303693002)
106. Brody S. D. Measuring the Effects of Stakeholder Participation on the Quality of Local Plans Based on the Principles of Collaborative Ecosystem Management // *Journal of Planning Education and Research*. 2003. Vol. 22. No. 4. P. 407–419.
107. Bulkeley H., Betsill M, M. Cities and climate change: Urban sustainability and global environmental governance. London: Routledge. 2003.
108. Caronna CA. The misalignment of institutional "pillars": consequences for the U.S. health care field // *J Health Soc Behav*. 2004. Vol.45. P.45–58.
109. Cash D., Adger W., Berkes F., Garden P., Lebel L., Olsson P., Pritchard L., Young, O. Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and information in a multilevel world // *Ecology and Society*. 2006. Vol. 11. No. 2. DOI: [10.5751/ES-01759-110208](https://doi.org/10.5751/ES-01759-110208)
110. Cherniwchan J., Copeland B. R. and Scott Taylor, M. Trade and the environment: new methods, measurements, and results, *Annu. Rev. Econom.* 2017. 9. P. 59–85.
111. Ciriacy-Wantrup S. V. *The Economics of Environmental Policy*. Land Economics, University of Wisconsin Press. 1971. Vol. 47. No.1. P. 36–45.
112. Clark W., Wokaun A. *Public Participation in Sustainability Science: A Handbook* (B. Kasemir, J. Jäger, C. Jaeger, & M. Gardner, Eds.). Cambridge: Cambridge University Press. 2003. DOI:10.1017/CBO9780511490972
113. Clarkson M. Stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance // *The Academy of Management Review*. 1995. Vol. 20. № 1. P. 92–117.

114. Cocklin Ch. Environmental Policy // *International Encyclopedia of Human Geography*. 2009. P.540–545.
115. Dai J., Hiung E.Y.T., Destek M.A., Ahmed Z. Green policymaking in top emitters: assessing the consequences of external conflicts, trade globalization, and mineral resources on sustainable development. *Int. J. Sust. Dev. World Ecol.* 2024. P. 1-15.
116. Darniyus, Warsono. Collaboration between Universities and Governments In Realizing Quality Policies, (Evidence-Based Policy). *Journal of Governance and Public Policy*. 2020. Vol 7. No. 1. DOI: 10.18196/jgpp.71118.
117. Deng J., Zhang N., Ahmad F., Draz U.M. Local government competition, environmental regulation intensity and regional innovation performance: An empirical investigation of Chinese Provinces // *Int. J. Environ. Res. Public Health*. 2019. No. 16(12). DOI: 10.3390/ijerph16122130
118. Di Gregorio M., Fatorelli L., Paavola J., Locatelli B. Pramova E., Nurrochmat D., May P., Sari I., Kusumadewi S., Brockhaus M. Multi-level Governance and Power in Climate Change Policy Networks // *Global Environmental Change*. 2019. Vol. 54. P.64–77.
119. Dietz T. Bringing values and deliberation to science communication // *Proc. Natl Acad. Sci. USA*. 2013. Vol. 110. P. 14081–14087
120. Dong, L.; Wang, Z.; Zhou, Y. Public Participation and the Effect of Environmental Governance in China: A Systematic Review and Meta-Analysis // *Sustainability*. 2023. Vol 15. No. 5. DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>
121. Dryzek J. *The politics of the earth: Environmental discourses* (2nd ed.). Oxford, UK: Oxford University Press. 2005.
122. Eckerberg K., Joas, M. (2004). Multi-level governance: a concept under stress? // *Local Environment*, 2004. No. 9 (5). P.405–412.
123. Elgin D.J. Cooperative interactions among friends and foes operating within collaborative governance arrangements // *Public Adm.* 2015. No. 9. P. 769–787.
124. Emmelin L., Lerman P. (2008). Environmental Quality Standards as a Tool in Environmental Governance — the Case of Sweden // *Environmental Protection in the European Union* book series. 2008. Vol.3. DOI:10.1007/978-3-540-31141-6_36.
125. Fairfield T. Private wealth and public revenue in Latin America: Business power and tax politics // *Journal of Latin American Studies*. 2016. Vol. 48. No. 4. P. 886–887. DOI: 10.1017/S0022216X16001681.
126. Fassin Y. J. The stakeholder model refined // *Journal of Business Ethics*. 2009. Vol. 84. P. 113–135. DOI: 10.1007/S10551-008-9677-4.

127. Fisher D., Freudenburg W. *Ecological Modernization and Its Critics: Assessing the Past and Looking Toward the Future*. Society and Natural Resources. 2001. No. 14. P. 701–709. DOI:10.1080/08941920119315
128. Folke C., Carpenter S., Elmqvist T., Gunderson L., Holling C.S., Walker B. Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations // *AMBIO: A Journal of the Human Environment*. 2002. Vol. 31. No. 5. P. 437–440.
129. Freeman, R. E. *Strategic management: A stakeholder approach*, Cambridge University Press, NYC, NY, US. 2010.
130. Fritsch O., Newig J. *Reflexive Governance for Global Public Goods*. Brousseau E, Dedeurwaerdere T, and Siebenhüner B, editors. Cambridge: The MIT Press; 2012. P. 181–204.
131. Frumkin P., Imber J. B., Smith S. R. *Government and nonprofits in the modern age: Is independence possible? // In search of the nonprofit sector / Ed. by P. Frumkin, J. B. Imber*. New York: Routledge, 2004. P. 3–18. DOI: 10.4324/9780203788813.
132. Fu J., Li L. An Empirical Study on Environmental Regulation, Factor Endowment and Industrial International Competitiveness. *Manag. World*. 2010. No.10. P. 87–98.
133. Fukuyama F. What is governance? // *Governance*. 2013. Vol. 26. No. 3. P. 347–368.
134. Gabehart K. M., Nam, A., Weible, Ch. M. Lessons from the Advocacy Coalition Framework for climate change policy and politics // *Climate Action*. 2022. No. 13. DOI:10.1007/s44168-022-00014-5
135. Ge T.; Hao X.; Li J. Effects of public participation on environmental governance in China: A spatial Durbin econometric analysis // *J. Clean. Prod.* 2021. Vol. 321. No.10. DOI: 10.1016/j.jclepro.2021.129042
136. Glasgow D., Zhao S. Has the Clean Air Interstate Rule Fulfilled Its Mission? An Assessment of Federal Rule-Making in Preventing Regional Spillover Pollution // *Review of Policy Research*. 2017. No. 34. P. 186–207.
137. Gök A., Sodhi N. The environmental impact of governance: a system-generalized method of moments analysis // *Environmental Science and Pollution Research*. 2021. No. 28. DOI: 10.1007/s11356-021-12903-z.
138. Hajer M. *Discourse Analysis and the Study of Policy Making*. European Political Science. 2004. No. 2. DOI: 10.1057/eps.2002.49.
139. Halimi, Sh., *Multi-Level Environmental Governance: a Comparative Case Study of Five Large Scale Natural Resource Management Programs // Dissertations and Theses*. 2008. Paper 5963.
140. Harrison J. S. *Strategic management of organizations and stakeholders: Concepts and cases*. Cincinnati: South-Western College Publishing. 1998. 350 p.

141. Haussman M., Sawyer M., Vickers J. *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. Ashgate, Surrey. 2010.
142. Hepburn C. Environmental policy, government, and the market // *Oxford Review of Economic Policy* 2010. Vol. 26, No. 2. P. 117–136. DOI: 10.1093/oxrep/grq016
143. Hochstetler K., Kostka G. Wind and solar power in Brazil and China: Interests, state-business relations, and policy outcomes // *Global Environmental Politics*. 2015. Vol. 15. No. 3. P. 74–94. DOI: 10.1162/GLEP_a_00312.
144. Hooghe L, Marks G. Unrevealing the Central State, but how? Types of Multi-level Governance // *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97. No. 2. P.233–243.
145. Hooghe L.; Marks G. *Types of Multi-Level Governance and European Integration*; Rowan and Littlefield Publishers: Lanham, MD, USA, 2001.
146. Huang Z., He C., Yang F., Zhou Y. Environmental regulation, geographic location and growth of firms' productivity in China // *Acta Geogr. Sin.* 2015. Vol. 70 P.1581–1591. DOI: 10.11821/dlxb201510004.
147. Hulbert M and Gupta J. The split ladder of participation: a diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary // *Environmental Science & Policy*. 2015. Vol. 50. P. 100–113.
148. Hunjra A.I., Bouri E., Azam M., Azam R.I., Dai J. Economic growth and environmental sustainability in developing economies. *Research in International Business and Finance*. 2024.
149. Idies Y., Mössner S. Environmental movements in a material world. A relational perspective on single-use plastic in Penzance, UK // *Frontiers in Sustainable Cities*. 2023. Vol.5.P. 1-11. DOI=10.3389/frsc.2023.1156815
150. Jorgensen M., Phillips, L. *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage. 2002.
151. Kammerlander A., Schulze Günther G. Political-economic correlates of environmental policy, *Environmental Research Letters*. 2021. Vol. 16, No. 2. P. 1–10. DOI:/10.1088/1748-9326/abdc89.
152. Kanu E., Tyonum E., Uchegbu S. Public participation in environmental impact assessment (eia): a critical analysis // *Architecture and Engineering*. 2018. No. 3. DOI: 10.23968/2500-0055-2018-3-1-7-12.
153. Karkkainen B. Post sovereign environmental governance // *Global Environmental Politics*. 2004. Vol. 4. No.1. P.72–96.
154. Kluvánková-Oravská T., Chobotová V., Banaszak I., Slavikova L., Trifunovova S. From government to governance for biodiversity: the perspective of central and Eastern European transition countries // *Environmental policy and governance*. 2009. Vol. 19, No. 3. P.186–196.

155. Kochskämper E, Challies E, Newig J, W. Jager N, Participation for effective environmental governance? Evidence from Water Framework Directive implementation in Germany, Spain and the United Kingdom // *Journal of Environmental Management*. 2016. Vol. 181. P. 737-748.
156. Kondratiuk-Nierodzińska, M. New Knowledge Generation Capabilities and Economic Performance of Polish Regions. *Equilibrium // Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*. 2016. Vol. 11, No.3. P.451–471. DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2016.021>
157. Koontz T M. We finished the plan, so now what? Impacts of collaborative stakeholder participation on land use policy. *Policy Studies Journal*. 2005. Vol. 33. No. 3. P. 459–481.
158. Koskimaa V., Rapeli L., Hiedanpaa J. Governing through strategies: How does Finland sustain a future-oriented environmental policy for the long term? // *Futures*. 2021. Vol. 125. DOI: 10.1016/J.FUTURES.2020.102667.
159. Lawrence Th. B., Suddaby R. Institutions and institutional work. In Stewart R. *Organization Studies*, 2nd Edition. London: Sage. 2006. 215–254.
160. Lemos M. C., Looye J. W. Looking for sustainability: Environmental coalitions across the state-society divide // *Bulletin of Latin American Research*. 2003. Vol. 22. No. 3. P. 350–370. DOI: 10.1111/1470-9856.00082.
161. Lemos M.C., Agrawal A. Environmental Governance // *Annual Review of Environment and Resources*. 2006. No. 31. P.297–325.
162. Li Q. and Reuveny, R. Democracy and environmental degradation, *Int. Stud. Q.* 2006. 50. P. 935–956.
163. Lihua, W.U.; Tianshu, M.A.; Bian, Y.; Sijia, L.I.; Zhaoqiang, Y.I. Improvement of regional environmental quality: Government environmental governance and public participation // *Sci. Total Environ.* 2020, Vol. 717. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2020.137265.
164. Lindgren A. Y., Reed M. G., Robson J. P. Process makes perfect: Perceptions of effectiveness in collaborative environmental governance // *Environmental Management*. 2021. Vol. 67. No. 2. P. 228–241. DOI: 10.1007/s00267-020-01402-5
165. Lipschutz R. D., Mayer J. *Global civil society and global environmental governance: The Politics of nature from place to planet*. Albany: State University of New York Press. 1996.
166. Liu S., Zhang H. Governance quality and green growth: New empirical evidence from BRICS, *Finance Research Letters*, 2024. Vol. 65. DOI: 10.1016/j.frl.2024.105566.
167. Lockwood M., Davidson J., Curtis A., Stratford E., Griffith R. Governance principles for natural resource management *Society and Natural Resources*. 2010. Vol. 23. P. 986–1001.
168. MacDonald, G., Starr, G., Schooley, M., Yee, S. L., Klimowksi, K., & Turner, K. *Introduction to program evaluation for comprehensive tobacco control programs*. Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention. 2001. URL: <http://www.cdc.gov/tobacco/>

tobacco_control_programs/surveillance_evaluation/evaluation_manual/pdfs/evaluation.pdf (дата обращения 20.05.2023)

169. Madariaga A. From 'Green Laggard' to Regional Leader: Explaining the Recent Development of Environmental Policy in Chile // *Bulletin of Latin American Research*. 2018. Vol. 38. No. 4. DOI: 10.1111/blar.12841.

170. Majone G. Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards // *Eur. Law J.* 1998. No. 4. P. 5–28.

171. McGinnis M. D. Polycentric Governance in Theory and Practice: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations. 2016. URL: <https://ssrn.com/abstract=3812455> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3812455> (дата обращения 20.05.2023)

172. Millimet D. Environmental Federalism: A Survey of the Empirical Literature // *Case Western Reserve Law Review*. 2014. Vol. 64. No.4. DOI: 10.2139/ssrn.2372540.

173. *Multilevel Environmental Governance: Managing Water and Climate Change in Europe and North America* by Inger Weibust, James Meadowcroft. Edward Elgar Publishing. 2014. 296 p.

174. Newbould G., Luffman G. *Successful business politics*. London: Gover, 1989. 374 p.

175. Newig J., Fritsch O. Environmental governance: Participatory, multi-level - And effective? *Environmental Policy and Governance*. 2009. No.19. 197–214.

176. Oates W. *A Reconsideration of Environmental Federalism* // *Discussion Paper*. 2001. 54 p.

177. O'Faircheallaigh C., *Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making* // *Environmental Impact Assessment Review*. 2010. Vol.30. No. 1. P.19-27.

178. Ofori I.K., Gbolonyo E.Y., Ojong N. Towards inclusive green growth in Africa: critical energy efficiency synergies and governance thresholds. *J. Clean. Prod.*, 2022. DOI: 10.1016/j.jclepro.2022.132917.

179. Ohno T., Hirayama N., Mineo, K., Iwata, K., Inasawa I. The advocacy coalition framework in Japan: Contributions to policy process studies and the challenges involved // *Review of Policy Research*. 2021. Vol. 39. No.16. DOI:10.1111/ropr.12446.

180. Ostrom E. *Coping with tragedies of the commons* // *Annual Review of Political Science*, 1999. No. 2. P. 493– 535.

181. Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Canto Classics). Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

182. Ostrom E. *Understanding institutional diversity*. Princeton NJ: Princeton University Press. 2005.

183. Ostrom V., Tiebout Ch. M., Warren R. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry* // *American Political Science Review*. 1961. Vol. 55. P.831–842.

184. Paavola J. Multi-Level Environmental Governance: Exploring the economic explanations // *Env. Pol. Gov.* 2016. No. 26. P.143–154. DOI: : 10.1002/eet.1698
185. Papadopoulos, Y. Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance // *European Law Journal* (Blackwell Publishing Ltd). 2007. Vol. 13. No. 4. P. 469–486.
186. Payne R. Freedom and the environment, *J. Democr.*, 1995. 6. P. 41–55.
187. Pellizzoni L. Responsibility and Environmental Governance // *Environmental Politics*. 2004. Vol. 13. No. 3. P. 541-565
188. Perkmann M., Spicer A. How are management fashions institutionalized? The role of institutional work // *Human Relations*. 2008. Vol. 61. No. 6. P.811–844.
189. Peter, B.G, Pierre J. Multi-level governance and democracy. A Faustian bargain? In *Multi-level Governance*. Bache & Flinders (eds). Oxford: Oxford University Press. 2004.
190. Peton H., Pezé S. The Unsuspected Dynamics of the Regulative Pillar: The Case of *Faute Inexcusable* in France // *Management*, 2014. Vol.17. P.145–179.
191. Povitkina M. The limits of democracy in tackling climate change, *Environ. Polit.* 2018. 27. P. 411–432.
192. Public Policy Evaluation, *Notes du conseil d’analyse économique*. 2013. No 1. P. 1-12.
193. Reed M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review // *Biological Conservation*. 2008. Vol. 141, No. 10. P. 2417–2431.
194. Rega C., Baldizzone G. Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners’ perspective // *Environ. Impact Assess. Rev.* 2015. Vol. 50, P.105–115.
195. Ricart J., Rodriguez M., Sanchez P. Sustainable development and sustainability of competitive advantage: A dynamic and sustainable view of the firm // *Creativity and Innovation Management*. 2002. Vol. 11. No. 3. P. 135–146.
196. Rootes C. Environmental movements // *The Blackwell companion to social movement /* Ed. by D. A. Snow, S. Soule, H. Kriesi. Oxford: Blackwell Publishers. 2004. P. 608–640.
197. Rosenau J.N. Strong Demand: Huge Supply. Governance in an Emerging Epoch. In *Multi-level Governance*. Bache & Flinders (eds). Oxford: Oxford University Press. 2004.
198. Rowe, S., Alexander, N., Weaver, C.M., Dwyer, J.T., Drew, C., Applebaum, R.S., Atkinson, S., Clydesdale F.M., Hentges, E, Higley, N.A., Westring, E.M. (2013), “How experts are chosen to inform public policy: Can the process be improved? ”, *Health Policy*, vol. 112, no. 3, pp. 172–178. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2013.01.012>.
199. Rydin Y., Pennington M. Public Participation and Local Environmental Planning: The collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment*. 2000. No.5. P.153–169.

200. Scharpf F. 1997. Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance. *Journal of European Public Policy*. No. 4. P.520–538.
201. Schmitter P.C. Democracy in Europe and Europe's Democratization // *Journal of Democracy*. 2003. Vol.14. No.4. P.71-85.
202. Schultz L, Duit A and Folke C. Participation, adaptive co-management, and management performance in the world network of biosphere reserves // *World Dev.* 2011. Vol. 39. No. 4. P. 662–671.
203. Scott W. R. *Institutions and Organizations*, 3rd Edition. Thousand Oaks, CA: Sage.2008.
204. Segerson K. Local Environmental Policy in a Federal System: An Overview. *Agricultural and Resource Economics Review*. 2020. Vol. 49. No. 2. P.196–208.
205. Shen J., Wei Y.D., Yang Z. The impact of environmental regulations on the location of pollution-intensive industries in China // *J. Clean. Prod.* 2017. Vol.148. P. 785–794.
206. Shkaruba A., Kireyeu V. Environmental governance and institutions of Environmental Governance. *Principles of Environmental Policy: Local, European and Global Perspectives*. Multi-authored monograph. Edited by A. Shkaruba. Pskov, Publishing house of Pskov State University. 2018. 342 p.
207. Smith M. Studying multi-level governance: Examples from French translations of the structural funds // *Public Administration*.1997. Vol. 75. P. 711–729.
208. Smith S. R. Government and nonprofits in the modern age // *Society*. 2003. Vol. 40. No. 4. P. 36–45.
209. Song M., Wang S. Environmental Regulation, Technological Progress and Economic Growth // *Econ. Res. J.* 2013. No.3. P.122–134.
210. Steele J Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2008. Vol. 21. DOI:10.1093/ojls/21.3.415.
211. Sterling E., Betley E., Sigouin A. et al. Assessing the evidence for stakeholder engagement in biodiversity conservation // *Biological Conservation*. 2017. Vol. 209. P. 159–171.
212. *The Advocacy Coalition Framework Innovations and Clarifications* By Paul A. Sabatier, Christopher M. Weible. Book 2nd Edition. 2007. Imprint Routledge. 32 p.
213. Theodoulou S. Z., Kofinis Ch. *The Art of the Game: Understanding Policy Making*. Thomson Wadsworth. 2004.
214. Tsebelis G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism // *British Journal of Political Science*. 1995. Vol. 25. No. 3. P.289–325.

215. Tyaglov S.G., Sheveleva A.V., Shurukhina T.V., Guseva T.B. Model for forming the interregional cluster of the alternative energy // *International Journal of Energy Economics and Policy*. 2019. Vol. 9. No 3. P.373–378.
216. Underdal, A., 2010. Complexity and challenges of long-term environmental governance // *Global Environ. Change*. 2010. Vol. 20. P. 386–393.
217. Vedung, E. Policy Instruments: Typologies and Theories, in M.-L. BemelmansVidec, R. C. Rist and E. Vedung (eds) *Carrots, Sticks, & Sermons: Policy Instruments& Their Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher. 1998. P. 21–58.
218. Vizeu Pinheiro M., Rojas Sánchez L., Long S.; Ponce, A. Environmental Governance Indicators for Latin America & the Caribbean: a cross-country sssessment of environmental governance in practice in Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Jamaica, Peru & Uruguay. In Caudillo, E.; Frerichs, E.; Fuentes, A., González, K., Chamness L.; Morales Jorge A., Ponce, A., Rojas Sánchez L., Vizeu Pinheiro M. (Ed.). 2020. URL: : <https://policycommons.net/artifacts/303981/environmental-governance-indicators-for-latin-america-the-caribbean/1220741> (дата обращения: 20.05.2023)
219. Vogler J. Taking Institutions Seriously: How Regime Analysis can be Relevant to Multilevel Environmental Governance // *Global Environmental Politics*. 2003. Vol.3. No. 2. P.25–39.
220. Wallerstein I. *After liberalism*. New York: New Press. 1995. 288 p.
221. Wang J., Ma M., Dong T., Zhang Z. Do ESG ratings promote corporate green innovation? A quasi-natural experiment based on SynTao Green Finance's ESG ratings. *Int. Rev. Financ. Anal.*, 2023. Vol. 87. DOI: 10.1016/j.irfa.2023.102623
222. Wang L, Yan Y. Environmental Regulation Intensity, Carbon Footprint and Green Total Factor Productivity of Manufacturing Industries // *Int J Environ Res Public Health*. 2022. Vol. 19. No. 1. DOI: 10.3390/ijerph19010553
223. Weingast, B. *The Theory of Comparative Federalism and the Emergence of Economic Liberalization in Mexico, China and India*. Unpublished Paper. 2000.
224. Whelan J., Lyons K. Community Engagement or Community Action: Choosing Not to Play the Game // *Environmental Politics*. 2005. Vol.14. No.5: P. 596–610.
225. Williamson V., Eisen N. *The impact of Open Government: Assessing the evi dence*. Washington: Center for Effective Public Management at Brookings. 2016. 30 p.
226. Wu J., Xu M., Ma Y. Environmental assessment, Public participation and governance effectiveness: Evidence from the Chinese provinces // *Chin. Public Adm*. 2016. No. 9. P.75–81.
227. Yang J, Xue D, Huang G. The Changing Factors Affecting Local Environmental Governance in China: Evidence from a Study of Prefecture-Level Cities in Guangdong Province // *Int J Environ Res Public Health*. 2020 Vol. 10. DOI: 10.3390/ijerph17103573.

228. Yearley S., Cinderbyy S., Forrester J., Bailey P., Rosen P. Participatory Modelling and the Local Governance of the Politics of UK Air Pollution: A Three-City Case Study // *Environmental Values*. 2003. Vol. 12. P.247-262.
229. Yi H., Huang C., Chen T., Xu X., Liu W. Multilevel Environmental Governance: Vertical and Horizontal Influences in Local Policy Networks // *Sustainability*. 2019. Vol. 11. DOI:[10.3390/su11082390](https://doi.org/10.3390/su11082390)
230. Yi H.T., Suo L.M., Shen R.W., Zhang J.S., Ramaswami A., Feiock R.C. Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability // *Public Adm. Rev.* 2018. Vol. 78. P. 556–566.
231. Young O.R. Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions. In *The Drama of the Commons: Institutions for Managing the Commons*, E. Ostrom ed. Washington, DC: National Academy Press. 2002.
232. Zazueta, A. 1995. Participatory policy-making. *Development Ideas* 13 (January–February 1995): 4.
233. Zhang C., Lu Y., Guo L., Yu T. Environmental Regulation Intensity and Production Technology Progress // *Econ. Res. J.* 2011. No. 2. P. 113–124.
234. Zhang J., Puron-Cid G., Gil-Garcia J. R. Creating public value through Open Government: Perspectives, experiences and applications // *Information Polity*. 2015. Vol. 20. No. 2. P. 97–101.
235. Zhang X., Yang Y.L., Li Y. Does Public Participation Reduce Regional Carbon Emission? // *Atmosphere*. 2023. Vol.14. DOI:[10.3390/atmos14010165](https://doi.org/10.3390/atmos14010165).
236. Zhang, T.; Chen, C. The Effect of Public Participation on Environmental Governance in China–Based on the Analysis of Pollutants Emissions Employing a Provincial Quantification // *Sustainability*. 2018. Vol. 10. No.7. DOI:[10.3390/su10072302](https://doi.org/10.3390/su10072302).
237. Zilahy G., Huisingh D. The roles of academia in Regional Sustainability Initiatives // *Journal of Cleaner Production*. 2009. Vol.17. P.1057–1066.
238. Zürn M. Unravelling multi-level governance systems // *The British Journal of Politics and International Relation*. 2020. Vol. 22. No. 4. P.784–791.