

КАЧЕСТВО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Турцева К. П.^а

^а Пермский государственный национальный исследовательский университет

АННОТАЦИЯ:

Введение. Участие заинтересованных сторон становится все более значимым для достижения инклюзивности в экологическом управлении. В настоящее время правительства все чаще продвигают идею сотрудничества в государственном управлении для решения сложных экологических проблем. Исследование участия стейкхолдеров в региональном экологическом управлении представляет интерес для понимания факторов, оказывающих влияние на активность данного взаимодействия. Данная работа вносит свой вклад в исследование регионального экологического управления путем выявления влияния финансовой обеспеченности субъектов РФ в сфере охраны окружающей среды на широту представления и участия стейкхолдеров в экологическом управлении.

Материалы и методы. Методами исследования выступают статистический анализ обработки данных – описательная статистика и сравнительный анализ экологического управления по предложенной автором методике в субъектах Российской Федерации, различающихся социально-экономическими показателями и расходами на охрану окружающей среды на материале сайтов региональных исполнительных природоохранных органов власти.

Результаты. Проведенное исследование показало отсутствие четких различий в широте представления различных категорий заинтересованных сторон и направлений для сотрудничества при реализации экологического управления исходя из финансового обеспечения регионов, что свидетельствует о наличии других факторов, оказывающих влияние на интенсивность данного взаимодействия. Несмотря на это, было обнаружено, что у группы регионов с низкими природоохранными расходами, наблюдается чуть более активное взаимодействие с заинтересованными сторонами: задействовано большее количество направлений, форм сотрудничества и категорий стейкхолдеров. Это может быть связано как с инвестиционной привлекательностью данной группы регионов – реализацией огромного количества крупных инвестиционных проектов, так и дополнительными расходами на сотрудничество со стороны заинтересованных сторон. В результате ни один регион не получил максимального количества баллов по предложенной методике анализа качества экологического управления, что свидетельствует о существующих пробелах в управлении окружающей средой в рассмотренных регионах.

Обсуждение. Сформированные на основе проведенного анализа предложения позволят региональным органам власти улучшить экологическое управление и более интенсивно работать с различными заинтересованными группами. Кроме того, предложенный автором анализ экологического управления с точки зрения финансирования и участия заинтересованных сторон в процессе принятия решений углубляет теоретические представления об особенностях реализации регионального экологического управления в современной России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: региональная экологическая политика, региональное экологическое управление, качество экологического управления, качество охраны окружающей среды, стейкхолдеры, регионы России.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: 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. EDN JVYNBJ. DOI 10.22394/2304-3369-2023-3-72-89.

■ ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время экологическая политика как на национальном, так и на региональном или на местном уровне все больше представляется в качестве процесса, требующего прямого участия широкого круга не только субъектов, ответственных за ее реализацию, но и заинтересованных сторон – неправительственных организаций, гражданского общества, корпоративного сектора [1] и т.д. Сформировалась тенденция к более широкому распределению ответственности за охрану окружающей среды в интересах общества. Ранее преобладавшие централизованные формы экологического управления постепенно сменяются «экологическим федерализмом» [2; 3], более инклюзивной многоуровневой концепцией управления, признающей вклад различных уровней власти (глобального/транснационального/регионального/местного) [4], а также роли частного сектора, отдельных неправительственных акторов и общества в целом. Появление подобных форм, новых механизмов управления, 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.

Преимущества участия заинтересованных сторон в государственном управлении окружающей средой рассматриваются в литературе как с нормативной, так и с прагматической точек зрения. С одной стороны, вовлечение заинтересованных сторон повышает общественное доверие к решениям [5]; с другой стороны, совместное управление может повысить скорость принятия решения и удовлетворить местные потребности [6]. Процессы участия могут привести к принятию высококачественных решений, поскольку они основаны на более полной информации [5]. В контексте экологической политики исследователи приходят к выводу, что многоуровневое экологическое управление приводит к более высоким экологическим результатам [7].

Для достижения целей экологической политики органам власти необходимы финансовые ресурсы. Грамотное управление финансовым потенциалом позволяет природоохранным министерствам привлекать достаточное количество средств для реализации различных направлений деятельности, повышая ее эффективность и результативность [8]. Согласно исследованию о стоимости и ценности участия заинтересованных сторон, за последние несколько десятилетий существует небольшое количество научных работ, которые концентрируются на роли финансовых средств в привлечении стейкхолдеров, так как существует предположение о безграничном добровольном вкладе ответственности в участие в политике и сложностью прогнозирования процессов участия. Однако все же признается, что для вовлечения заинтересованных сторон в политику необходимо понести материальные затраты: на поиск стейкхолдеров, их выбор, количество, возможные командировочные расходы, организацию формальных процессов, таких как встречи, разработку программ обучения и т.д. Однако затраты окупаются возможными выгодами от участия, проявляющихся в увеличении социального и человеческого капитала, наращивании потенциала органа власти, повышении качества предоставляемых услуг, развитии отношений, расширению сотрудничества и т.д. [9]. Исходя из этого можно сформировать предположение, что чем больше субъект политики ресурсообеспечен в плане затрат на охрану окружающей среды, тем шире возможности для привлечения стейкхолдеров и разнообразнее направления для сотрудничества.

Влияние стейкхолдеров на качество политики можно измерить несколькими способами: через «входные» данные (стартовые условия) оцениваемого объекта (организации, региона, государства и т.д.) [10]; через процесс, который может включать в себя показатели внутреннего управления объекта [11]; через «выходные» данные (результаты) [10–12]. В целом, при анализе качества политики необходимо ответить на вопросы что оценивать, как оценивать, с помощью какой методологии, при каких условиях.

Данные решения связаны с конфликтными интересами, технологиями и возможностями, которые не всегда доступны или организованы.

Можно отметить, что каждый из представленных выше подходов имеет свои ограничения, поэтому в зависимости от целей исследования выбирают тот или иной способ оценки или осуществляют комплексный анализ. С точки зрения экологической политики, органы власти являются связующим элементом, который в своей деятельности учитывает, как стартовые условия, так и возможные результаты от проводимой ими политики. Иными словами, в деятельности органов власти все концентрируется: с одной стороны, стартовые условия могут являться как стимулом, мотивацией для управления, так и его ориентиром, например, в зависимости от социально-экономических условий и состояния окружающей среды органы власти выбирают ту или иную стратегию управления. С другой стороны, деятельность органов власти оказывает влияние на улучшение качества окружающей среды.

Поэтому исследование фокусируется на анализе конкретных усилий органов власти в настоящее время, степени эффективности работы различных министерств, которые они прилагают в направлении улучшения экологической политики. Усилия органов власти – это их вклад в достижение высокого качества окружающей среды (в части уменьшения загрязнения атмосферного воздуха, водных объектов, улучшения качества работы с отходами, сохранения лесного потенциала¹), иными словами, государственное экологическое управление. Экологическое управление включает в себя прогнозирование, обоснованную корректировку политики, регулярный мониторинг, обновление документов, экспериментирование, культуру инноваций. Адаптивное экологическое управление способствует принятию более эффективных управленческих мер и тем самым обеспечивает благоприятное состояние окружающей среды.

Примечательно, что в последние годы все больше изучается взаимосвязь между показателями публичного управления и качеством окру-

жающей среды [13]. Особенно актуальным это является для развивающихся, богатых природными ресурсами стран, где существуют доказательства того, что институты играют значительную роль. В этих странах качество публичного управления может влиять на экологическую политику [14]. Существует свидетельство того, что поддержание стабильной политической обстановки, укрепление верховенства права и борьба с коррупцией являются особенно важными аспектами [15; 16]. Экологическое управление является частью публичного управления в том смысле, что учитывает указанные выше аспекты относительно сферы охраны окружающей среды. Исследования в данной области, как важный индикатор качества экологического управления, рассматривают затраты на его регулирование, например, инвестиции в борьбу с загрязнением окружающей среды и стоимость очистных сооружений [17; 18]. Однако большинство из них касается национального уровня. Некоторые исследования также доказывают эффективность внедрения экологического управления для снижения загрязнения воздуха на региональном уровне и содействия региональному устойчивому развитию [19]. Таким образом, можно утверждать, что экологическое управление играет жизненно важную роль в решении экологических проблем.

С одной стороны, повышение качества государственного управления в сфере охраны окружающей среды и его эффективность рассматривается российским государством как приоритетное направление политики в области экологического развития². Кроме того, в стратегических документах подразумевается, что эколого-ориентированные государственные решения являются в том числе условием обеспечения национальной безопасности страны, что обуславливает важность проведения данной политики. С другой стороны, до сих пор сохраняется низкая значимость экологических приоритетов в современной региональной политике, как минимум с точки зрения финансирования данной сферы, что определяет необходимость оценки результативности государственного управления в рамках имеющихся ресурсов.

¹ Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915: Постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542.

² Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Минэкономразвития России. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (дата обращения: 25.02.2023).

У субъектов РФ наблюдаются сильные диспропорции как в социально-экономическом отношении, так и в экологической ситуации. Поэтому и качество окружающей среды, на которое стараются оказывать влияние региональные министерства, разное. На основе теорий [1; 17; 20; 21] улучшить экологическую ситуацию на локальном уровне можно за счет повышения качества экологической политики, которое выражается как в переходе к концепции многоуровневого экологического управления, в продуманной и прозрачной системе законодательства, использовании смешанных инструментов регулирования, так и в объеме выделяемых на экологию средств и широте привлечения различного круга заинтересованных сторон.

В статье проводится анализ того, каким образом государственное экологическое управление работает на практике в регионах России, а именно: существуют ли различия в степени активности участия и широте привлечения заинтересованных сторон в экологическом управлении субъектов РФ исходя из их финансового потенциала? Иными словами, мы попытаемся выявить влияние финансовой обеспеченности регионов России в сфере охраны окружающей среды на широту представления и участия стейкхолдеров в экологическом управлении.

■ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В литературе сложилось несколько подходов относительно оценки качества государственного управления. Первый подход в рамках концепции «нового государственного управления» связывает качество государственного управления с качеством оказания государственных услуг и восприятием граждан как «клиентов» государства. Критики данного подхода отмечают сужение сферы государственного управления до оказания государственных услуг и отождествление понятий «качество менеджмента», «качество (государственного) управления» и концепции «менеджмент качества» [22–24]. Кроме того, слабой стороной идеи нового государственного управления является кардинальная смена этических ориентиров государства: от обеспечения общественного блага к его коммерциализации [25], в связи с тем что больше бюджетных средств выделяется именно на те цели, которые, в свою очередь, приносят больше фи-

нансовых средств в бюджет. Эффективность деятельности государства в этом случае оценивается по количественным показателям. В нашем случае фокус анализа направлен на вклад региональных органов власти в достижение высокого качества политики, а данный подход сконцентрирован в большей степени на результате оказания услуг в сфере охраны окружающей среды (например, по проведению государственной экологической экспертизы, выдаче разрешений на добычу ресурсов, предоставлению лесных участков в безвозмездное пользование и т.д.) и восприятия этих услуг организациями и населением, поэтому он не является адекватным при исследовании экологического управления.

В данной работе используется другой подход, в рамках которого качество государственного управления основывается на достижении наиболее значимых результатов в повышении качества жизни и в соблюдении ключевых требований к качеству процессов государственного управления [22]. Таким образом, оценка качества государственного управления должна учитывать как конечные, общественно значимые результаты, так и качество управленческих процессов, обеспечивающих их достижение [22]. Мы будем частично использовать данный подход, принимая во внимание соблюдение ключевых требований к качеству процессов государственного управления, однако при этом не учитывая оценку гражданами качества предоставления государственных услуг, являющуюся компонентом оценки качества государственного управления. Самой известной оценкой качества государственного управления является подход Всемирного банка, где измеряются достижения стран мира в области качества и эффективности государственного управления. Эффективное государственное управление предусматривает подотчётность власти, политическую стабильность, эффективность правительства, эффективную регуляторную политику, верховенство закона и контроль над коррупцией³. В данном исследовании учитывается часть данных показателей, таких как верховенство закона, подотчётность власти, так как показатели политической стабильности, контроля над коррупцией обычно фиксируются на наци-

³ Качество государственного управления в странах мира // Гуманитарный портал. URL: <https://gtmarket.ru/research/worldwide-governance-indicators> (дата обращения: 25.02.2023).

ональном уровне и трудно поддаются измерению на региональном. В свою очередь показатель эффективности правительства предполагает анализ качества государственных услуг, разработки и реализации внутренней государственной политики, уровень доверия к внутренней политике, качество работы государственных служащих, их компетенцию и пр., что не соответствует целям настоящего исследования.

Также представляющая интерес для данной работы методика использована в исследовании, основанном на межстрановой оценке практик экологического управления, проведенной в Аргентине, Боливии, Бразилии, Колумбии, Коста-Рике, Доминиканской Республике, Сальвадоре, Ямайке, Перу и Уругвае [26]. Методика адекватно отражает комплексность системы оценки качества управления, хоть и на национальном уровне, так как интегрируют в себе несколько указанных выше подходов, включая в себя определенные требования к качеству процессов государственного управления, элементы общественного участия в управлении, верховенство закона, подотчетность власти, а также анализ конкретных практик природоохранных органов. Соответственно, этот подход опирается на другие, уже опробованные. В рамках представленной методики будет использован концепт «Верховенство экологического права», который 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 беспристрастное разрешение споров. Верховенство экологического права применяет эти принципы к экологическому контексту, возлагая на все организации равную ответственность за соблюдение законов об окружающей среде; разработку и исполнение природоохранных законов и правил; вовлечение затронутых сообществ в процесс принятия экологических решений; независимое рассмотрение экологических споров. В нашем случае, во-первых, исключается индикатор «Доступное и беспристрастное разрешение споров», так как это не входит в компетенцию органов региональной исполнительной власти, во-вторых, индикаторы, отражающие вовлечение гражданского общества, будут перенесены

в категорию «Общественное участие», так как нам представляется целесообразным разделить индикаторы, демонстрирующие природоохранный потенциал и внутреннее устройство министерств, и индикаторы, связанные с привлечением заинтересованных сторон к процессу принятия решений.

Таким образом, принимая во внимание представленные выше подходы, в данном исследовании мы включаем в анализ качества экологического управления, во-первых, внутреннюю структуру работы природоохранного министерства, опираясь на подход Всемирного банка и методику анализа управления стран Латинской Америки, что даст представление о полноте функций, направлений, использовании достаточного потенциала органа власти для вовлечения стейкхолдеров; во-вторых, непосредственно показатели участия заинтересованных сторон, также описанные в работе по межстрановой оценке практик экологического управления стран Латинской Америки; в-третьих, «зеленый» инновационный потенциал, посвященный инновационным «зеленым» практикам регионов России, так как внедрение новых технологий является фактором успешного функционирования региона в рамках модели устойчивого развития [27], и это также позволяет выявить дополнительные формы взаимодействия со стейкхолдерами.

В категорию «Общественное участие» мы вводим дополнительный индикатор – общественный экологический совет. Создание общественных советов, выполняющих консультативную функцию при органах регионального исполнительной власти, является институциональной особенностью российского публичного управления. Поэтому для данного исследования важно проанализировать, насколько действительны данные советы, какие группы заинтересованных сторон в них представлены, выполняют ли они свою ключевую функцию.

В таблице 1 представлен перечень переменных и их операционализация. Источниками данных выступают сайты региональных природоохранных исполнительных органов власти субъектов РФ.

Для анализа качества экологического управления используется интервальная шкала с диапазоном от 0 до 1, где измерителем является наличие или отсутствие значения соответствующему

ющего показателя. Если значение определённого индикатора полностью отображено, оценка получает значение 1, частичное присутствие – 0,5, 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 [28]. Теоретически возможный диапазон представляет собой шкалу от 11 до 0, так как анализ проводится по 11 показателям. При этом выделяется пять интервалов, так как представляется важным продемонстрировать, что высоким качеством экологического управления можно считать, если субъект РФ получает максимальные оценки не менее чем по 80 % индикаторов. Тогда он попадает в сектор А (11–8,8). Далее сектор В – от 60 % до 79 % и баллы с 8,7 до 6,6, что соответствует среднему уровню экологического управления, сектор С – 40–59 % (6,5–4,4) – ниже среднего, сектор D – 20–39 % (4,3–2,2) – низкий, E – 0–19 % (2,1–0) – слабый.

■ ЭМПИРИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ И МЕТОДЫ

Для анализа по вышепредставленной методике были отобраны шесть регионов (по три субъекта РФ в каждой из групп), которые отличаются финансированием в сфере охраны окружающей среды, уровнем экономической активности, плотностью населения. В первую группу (Чувашская Республика, Нижегородская область и Чеченская Республика) входят регионы с плотным населением, относительно низкой экономической активностью, но высокими расходами на охрану окружающей среды, другую группу (Хабаровский край, Красноярский край и Республика Коми) образуют обширные регионы с низкой плотностью населения, низкими экологическими расходами, но высокой экономической активностью. Такая градация позволяет выявить, оказывает ли разное социально-экономическое положение субъектов влияние на активность природоохранного министерства в привлечении стейкхолдеров.

При отборе данных регионов изначально была сформирована генеральная совокупность из 85 регионов России. Далее для выборки из генеральной совокупности были исключены субъекты РФ, выделяющиеся среди других регионов особым административно-территори-

альным делением (автономные округа и города федерального значения) и социально-экономическими показателями (Московская область). Также была исключена Республика Крым и г. Севастополь, так как их включение в состав РФ произошло относительно недавно, что пока не позволяет судить о качестве регионального экологического управления. Таким образом, осталось 76 регионов для анализа. Выборка по данным субъектам РФ проводилась в два этапа.

Далее был произведен отбор регионов России по критерию «объем финансовых средств» (в качестве индикатора была использована доля фактических расходов на охрану окружающей среды в общей доле фактических расходов консолидированного бюджета субъекта РФ в 2020 году⁴). Регионы отбирались по принципу отклонения от типичного, за которое принималось среднее значение, чтобы выявить уникальные случаи, требующие дополнительного анализа.

Анализ расходов на охрану окружающей среды за 2020 год показал, что 12 регионов тратят на охрану окружающей среды в среднем в три раза больше, чем все остальные, а 44 региона – в среднем в три раза меньше.

Кроме того, данные группы регионов также отличаются и по количеству фактических расходов на охрану окружающей среды на душу населения. Это свидетельствует о том, что разница в финансировании не связана с количеством населения в регионах РФ. В первой группе количество расходов на охрану окружающей среды на человека значительно больше и превышает средние значения по всем регионам почти в три раза.

В таблице 2 представлены средние значения фактических расходов на охрану окружающей среды по выявленным группам регионов РФ.

В качестве дополнительных индикаторов для отбора выделяется, во-первых, плотность населения, так как существует предположение, что она может оказывать положительное влияние не на финансирование региона в области охраны окружающей среды, но в целом на качество экологического управления территории, в связи с быстрорастущей интенсивностью экологических проблем и необходимостью их решения

⁴ Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Федеральное казначейство. URL: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannyye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 25.02.2023).

Таблица 1 – Операционализация переменных
Table 1 – Operationalization of variables

| | Индикатор | Операционализация |
|-----------------------------------|---|--|
| Верховенство экологического права | Четкая юрисдикция, цели и полномочия | Наличие у министерства полномочий, указанных в нормативно-правовых актах, входящих в систему природоохранного законодательства, их непротиворечивость федеральному законодательству; отсутствие дублирующих полномочий между структурными подразделениями министерства и их соответствие направлениям его деятельности |
| | Координация между учреждениями | Наличие документов, подтверждающих координацию природоохранного министерства с другими федеральными/региональными органами; сотрудничество не менее чем с одним органом по каждому направлению деятельности |
| | Финансовый потенциал | Наличие достаточного количества ресурсов для выполнения полномочий: сравнивается выделяемое количество средств согласно закону о бюджете и фактические расходы согласно отчету об исполнении бюджета. Если планируемые расходы совпадают с фактическими или очень близки к ним (в пределах 100-200 тысяч), с одной стороны, это означает, что средства осваиваются в полном объеме, с другой – 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 балла, 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 проблемами в освоении средств |
| | Человеческий потенциал | 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 балла; профессионализм кадров: наличие информации о прохождении программы повышения квалификации каждого сотрудника минимум раз в 5 лет согласно статье 197 ТК: если у половины сотрудников министерства присутствует информация о повышении квалификации, региону присваивается 0,5 балла |
| | Технический потенциал ^I | Наличие региональной системы сбора и обработка статистической информации о состоянии окружающей среды |
| | Информация и расследование | Наличие опубликованной информации об инспекциях, оценке воздействия на окружающую среду, деятельности, оказывающей воздействие на окружающую среду, мониторинге экологических показателей, проверках, реакции на несоблюдение требований законодательства |
| Общественное участие | Доступ к информации | Наличие обновленной информации и отчетности по всем разделам сайта |
| | Надлежащий учет комментариев | Наличие официального ответа на вопросы/комментарии/обращения общественности |
| | Общественный экологический совет | Наличие различных категорий ^{II} заинтересованных сторон (не менее трех ^{III}); количество протоколов заседаний в год (не менее пяти заседаний в год ^{IV}); наличие в протоколах заседания предложений и рекомендаций от представителей общественного совета, а не только поддержки политики природоохранного органа, иными словами, выполнение консультативно-совещательной функции |
| | Взаимодействие с ключевыми стейкхолдерами | Наличие соглашений о сотрудничестве с различными категориями стейкхолдеров (не менее чем с тремя); наличие разнообразных направлений сотрудничества (не менее половины направлений, указанных в полномочиях министерства) |
| ЗИП ^V | 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. |

Примечания:

^I Под техническим потенциалом понимается использование высокоточных данных при сборе и обработке статистической информации о состоянии окружающей среды.

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

^{III} Должно присутствовать минимум три группы заинтересованных сторон (т. е. более половины групп, способных оказать влияние на процесс принятия решений), так как на данный момент выявленных автором групп стейкхолдеров пять [см.: Турцева К. П. Стейкхолдеры региональной экологической политики в России // *Ars Administrandi*. 2021. Т. 13, № 3. С. 309–334], (исключая органы власти): гражданское общество (экологические движения, некоммерческие организации), бизнес (МСП и крупный), университеты.

^{IV} Рассчитано на основе среднего значения количества протоколов в год во всей генеральной совокупности.

^V ЗИП – «Зеленый» инновационный потенциал.

Таблица 2 – Средние значения фактических расходов на охрану окружающей среды по группам регионов РФ

Table 2 – Average values of actual environmental protection costs of groups of Russian regions

| Показатель | РФ (76) | Группа регионов | | |
|--|---------|-----------------|---------|----------|
| | | I (12) | II (44) | III (20) |
| Средн. значение доли фактических расходов на охрану окр. среды в 2020 г. | 0,28 | 0,97 | 0,09 | 0,31 |
| Средн. значение количества фактических расходов на охрану окр. среды на душу населения в 2020 г. | 320,03 | 939,50 | 94,77 | 474,95 |

Прим.: в скобках указано число регионов в целом по РФ и по каждой группе отдельно.

[29]. При этом высокий экономический рост и экономическая активность, может являться как фактором, препятствующим экологической эффективности, так и оказывающим положительное влияние на экологическое управление, согласно некоторым исследованиям [29–34].

Результаты анализа качества экологического управления представлены в таблице 3.

Продемонстрируем использование методики на примере Чувашской Республики. На сайте природоохранного министерства Республики в Положении указано все многообразие полномочий, определенных в нормативно-правовых актах, касающихся сферы охраны окружающей среды. Кроме того, в структуре министерства есть отделы и сектора, чья деятельность соответствует конкретному направлению в области охраны окружающей среды: охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира, водному хозяйству и природопользованию, недропользованию, обращению с отходами и т.д. Поэтому по показателю «Четкая юрисдикция, цели и полномочия» данному региону присваивается 1 балл. Далее, касаясь показателя «Координация между учреждениями», отметим, что в рамках государственной программы «Развитие потенциала природно-сырьевых ресурсов и обеспечение экологической безопасности» природоохранное министерство сотрудничает с Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства, Министерством физической культуры и спорта, казенными и бюджетными учреждениями, связанными с отношениями в области охраны окружающей среды. Кроме того, дополнительно природоохранный орган

взаимодействует с Министерством промышленности в рамках разработки концепции создания и развития экотехнопарка кластерного типа, с Комиссией по вопросам экономического развития, предпринимательства, транспорта и туризма, Общественной палаты. Однако, что касается направлений по охране атмосферного воздуха, недропользованию, экологической экспертизе и контролю, на сайте нет информации о сотрудничестве с другими министерствами, поэтому по данному индикатору присваивается 0,5 балла. По отчету Министерства финансов Чувашской Республики «Об исполнении республиканского бюджета Чувашской Республики за 2020 год» зафиксировано расходов на охрану окружающей среды на сумму 970 751,5 тыс. рублей, а закладывалось по закону о бюджете 1 243 504,1 тыс. рублей. Соответственно не все средства были освоены в полном объеме. Исходя из этого, по индикатору «Финансовый потенциал» присваивается 0,5 балла. Анализируя человеческий потенциал, отметим, что на сайте зафиксирована информация о численности работников в составе 57 человек, что является близким к среднему значению всех регионов России, в том числе и по доле сотрудников по отношению к общей численности населения, поэтому теоретически можно сказать, что этого количества сотрудников хватает для покрытия всех полномочий министерства. Однако отсутствует информация о повышении квалификации сотрудников, в связи с чем по данному индикатору региону присваивается значение 0,5 балла. Говоря о технических возможностях, отметим, что для быстроты обнаружения происшествий в лесу используется мобильное приложение «Береги лес», также внедряется цифровая система экологического мониторинга. Соответственно по данному индикатору субъект получает максимальный балл. В рамках показателя «Информация и расследование» опубликована информация, касающаяся инспекций, оценки воздействия на окружающую среду, проводимых проверок, однако отсутствует информация о мониторинге экологических показателей, поэтому по данному индикатору присваивается 0,5 балла. На сайте органа власти по всем разделам представлена обновленная информация, поэтому по показателю «Доступ к информации» субъект получает максимальный балл. Ежеквартально, начиная с 2017 года,

Таблица 3 – Результаты анализа качества экологического управления в субъектах РФ

Table 3 – The results of the environmental governance quality analysis in the constituent entities of the Russian Federation

| Индикаторы | Чувашск. Респ. | Нижегород. обл. | Чеченск. Респ. | Хабаров. край | Красноярск. кр. | Респ. Коми |
|---|----------------|-----------------|----------------|---------------|-----------------|------------|
| Четкая юрисдикция, цели и полномочия | 1 | 1 | 0,5 | 1 | 1 | 1 |
| Координация между учреждениями | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Финансовый потенциал | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0,5 | 0,5 |
| Человеческий потенциал | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0 |
| Технический потенциал | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Информация и расследование | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Доступ к информации | 1 | 0,5 | 0,5 | 1 | 1 | 1 |
| Надежащий учет комментариев | 1 | 0,5 | 0,5 | 1 | 0,5 | 0,5 |
| Общественный экологический совет | 1 | 0,5 | 0 | 1 | 0,5 | 1 |
| Взаимодействие с ключевыми стейкхолдерами | 1 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 1 | 1 |
| Внедрение инноваций в сфере охраны окружающей среды | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| ИТОГО баллов | 9 | 7 | 6 | 8 | 8 | 7 |

природоохранное министерство выпускает официальные обзоры на обращения граждан, где указана вся статистика обращений за каждый квартал, поэтому также по данному направлению деятельности можно присвоить 1 балл. Общественный экологический совет министерства работает регулярно, заседания проводятся 5–6 раз в год, совет выполняет функцию консультативно-совещательного органа, так как в протоколах представлены к рассмотрению предложения, замечания, рекомендации к выдвинутым на повестку вопросам, поэтому в данном случае субъект также получает 1 балл. Ведомство осуществляет довольно обширное сотрудничество с широким кругом заинтересованным сторон: ООО «НПО Экология», Межрегиональной экологической общественной организацией «ЭКА», ПСБ, субъектами малого и среднего предпринимательства, университетами – ЧГУ и Марийским государственным техническим университетом – по следующим направлениям: повышение экологической культуры населения, совместной целевой подготовки кадров с высшим профессиональным образованием, организации и проведении мероприятий, программ, обучающих курсов по реализации на практике принципов ESG, проведении совместных научных исследований и научном обеспечении экологической безопасности и т.д. Более того, министерство поддерживает социально ориентированную некоммерческую организацию (финансово, имущественно, информационно, кон-

сультационно), осуществляет поддержку в области профессионального обучения и дополнительного профессионального образования работников и добровольцев данных организаций. Иными словами, орган власти в полной мере сотрудничает со стейкхолдерами, в связи с чем мы присваиваем 1 балл по данному направлению. И в рамках последнего показателя «Внедрение инноваций в сфере охраны окружающей среды» Чувашия совместно с двумя регионами (Ульяновская область, Республика Мордовия) разрабатывает проект по испытанию технологий контроля углеродного баланса, а также готовится к выпуску «зеленых» облигаций, за что также получает максимальный балл по данному индикатору. Таким образом, в сумме у региона 9 баллов.

Кратко представим анализ по остальным пяти исследуемым регионам. По первому показателю у Чеченской Республики на сайте Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды в разделе «Структура Министерства» отсутствуют отделы, отвечающие за охрану объектов животного мира или радиационной безопасности, однако в полномочиях данные направления деятельности представлены. На сайте отсутствует информация о том, как полномочия распределены между структурными подразделениями министерства, поэтому по данному показателю региону присваивается 0,5 балла. Во всех остальных анализируемых субъектах РФ наблюдается четкая юрисдикция, цели и полномочия, их согласованность между подраз-

делениями. В рамках показателя «Координация между учреждениями» ни один из анализируемых субъектов РФ в полной мере не осуществляет взаимодействие с другими органами власти. Согласно материалам сайтов Министерств охраны окружающей среды, сотрудничество осуществляется с Министерствами социальной политики, строительства (Нижегородская область, Красноярский край, Хабаровский край), Министерством по делам молодежи (Чеченская Республика), Министерством здравоохранения (Красноярский край, Хабаровский край), Министерством промышленности, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства (Красноярский край, Республика Коми, Хабаровский край); Министерством транспорта (Красноярский край, Хабаровский край). Шире всего сотрудничество у Министерства Хабаровского края, оно взаимодействует более чем с десятью министерствами, однако только по двум направлениям, отражающим реализацию государственных программ, как и в большинстве рассматриваемых регионах. Поэтому в данном случае каждому из регионов присваивается значение показателя 0,5. Анализируя группу показателей, отражающих природоохранный потенциал министерств, только по «техническому потенциалу» большинство субъектов получили максимальные баллы (исключая Республику Коми), так как у них либо планируется разработка собственной региональной системы экологического мониторинга для получения высокоточных данных и уже внедрены элементы единой информационно-аналитической базы данных, либо действует современная территориальная система. Что касается финансового и человеческого потенциала министерств, у каждого региона, во-первых, отмечены проблемы в соотношении планируемых и фактических расходов, акцентируется внимание на недостатке финансовых средств, во-вторых, количество сотрудников не соответствует полномочиям органа власти, и большинство работников либо не проходят повышение квалификации, либо Министерство не предоставляет данную информацию на сайте. По показателю «Информация и расследование» все выделенные субъекты РФ демонстрируют отсутствие информации об экологическом мониторинге (информацию об объектах, находящихся под контролем, перечень контрольных показатели и их допу-

стимых значений, временные масштабы.). Поэтому ни одному из субъектов РФ не присваиваются максимальные баллы. В рамках анализа показателя «Доступ к информации» в большинстве субъектов РФ, исключая Нижегородскую область и Чеченскую Республику, представлена обновленная информация по каждому из разделов сайта, поэтому они получают максимальные баллы. В двух указанных выше регионах часть разделов остаются пустыми или находятся в стадии заполнения, например, в Чеченской Республике это раздел «Администрирование платежей», в Нижегородской области – «Общая информация об обращениях граждан». Анализируя показатель «Надлежащий учет комментариев», отметим, что только природоохранное министерство Хабаровского края демонстрирует четкую систему работы с заявлениями и обращениями граждан, публикуются обзоры обращений за каждый квартал, ответы на наиболее часто встречаемые вопросы, работает система «Инцидент-менеджмент». В свою очередь в Красноярском крае Министерство экологии и рационального природопользования не публикует обзор обращений граждан, как и в Нижегородской республике, в Республике Коми и Чеченской Республике отсутствуют официальные комментарии. Общественные экологические советы в большинстве рассматриваемых регионов не выполняют роли консультативно-совещательного органа, так как в протоколах отсутствует информация о разработке предложений, замечаний и рекомендаций к деятельности министерства, протоколы носят формальный характер. Кроме того, отмечена низкая активность данных советов (заседания проводятся 2–4 раза в год). Исключение составляют Республика Коми и Хабаровский край, где отмечена достаточно высокая активность советов (8–10 заседаний в год), участие разнообразных групп заинтересованных сторон, наличие в протоколах содержательных замечаний и предложений. Далее обратим внимание на то, что каждый из анализируемых субъектов РФ осуществляет сотрудничество с заинтересованными сторонами: гражданским обществом (Красноярский край, Республика Коми, Хабаровский край, Чеченская Республика), университетами (Красноярский край, Республика Коми, Нижегородская область), малым и средним предпринимательством (Крас-

ноярский край), крупным бизнесом (Красноярский край, Республика Коми, Хабаровский край, Нижегородская область, Чеченская Республика). Ключевыми направлениями совместной деятельности являются экологическое образование, сокращение объемов бытовых отходов, их переработка, развитие ESG-проектов, развитие экологически рационального высокотехнологичного производства, лесовосстановление, экологический контроль, проведение совместных исследований в области охраны окружающей среды. Однако в Красноярском крае и Республике Коми осуществляется в том числе международное и межрегиональное сотрудничество (например, с такими странами, как Япония, Швеция, Финляндия, Норвегия) и, в целом, взаимодействие со стейкхолдерами охватывает большинство из направлений, реализуемых министерствами, поэтому эти субъекты РФ получают максимальные баллы по данному показателю. Наконец, министерство каждой из двух групп регионов осуществляет внедрение инноваций в сфере охраны окружающей среды, которые связаны с биоэнергетикой, альтернативными источниками энергии (например, биогазом), энергосбережением, раздельным сбором отходов, поэтому по показателю «Зеленый» инновационный потенциал» каждый из субъектов РФ получает 1 балл.

Итоговые баллы каждого из представленных регионов отражены в таблице 3.

■ РЕЗУЛЬТАТЫ

На основе анализа двух групп регионов было выявлено, что один субъект РФ имеет высокий уровень экологического управления – Чувашская Республика – 9 баллов, у четырех регионов средний уровень (Хабаровский край – 8, Красноярский край – 8 баллов, Республика Коми – 7 баллов, Нижегородская область – 7) и в одном регионе (Чеченская Республика – 6) наблюдается уровень экологического управления ниже среднего.

Кроме того, можно выделить несколько как общих, так и отличных аспектов экологического управления в рассматриваемых субъектах РФ.

В каждом из анализируемых субъектов РФ природоохранные органы в той или иной степени привлекают заинтересованные стороны для сотрудничества: университетское сообщество, общественные и некоммерческие организации, малый, средний и крупный бизнес, в не-

которых регионах есть межрегиональное и международное сотрудничество. Там, где существуют два природоохранных министерства, шире сотрудничество у Министерства экологии, что связано с более разнообразными направлениями деятельности.

Что касается координации между природоохранным министерством и другими региональными органами власти, в каждом из субъектов РФ она осуществляется по ограниченному кругу направлений деятельности и в основном в рамках реализации государственных программ.

Также стоит обратить внимание на разные показатели активности и роли общественных экологических советов: в двух регионах (Чеченская Республика и Красноярский край), согласно анализу протоколов, совет не выполняет функцию консультативного и совещательного органа, что говорит о формализованном характере его деятельности.

Говоря об отличительных особенностях экологического управления, в двух группах можно выделить следующее. В Нижегородской области не сбалансированы полномочия между двумя министерствами, что проявляется в смешении государственных программ между двумя органами власти. Так, в государственной программе Министерства экологии и природных ресурсов «Охрана окружающей среды» присутствует две подпрограммы: по биологическому разнообразию и сохранению, воспроизводству и рациональному использованию объектов животного мира, относящиеся к полномочиям другого министерства, при этом в соисполнителях и участниках программы Министерство лесного хозяйства и охраны объектов животного мира не значится.

Далее в первой группе регионов экологические инновации реализуют природоохранные органы совместно с другими стейкхолдерами, во второй группе инициативы по инновационным проектам исходят от предприятий, крупного бизнеса, некоммерческих организаций, университетов.

Вторая группа регионов сотрудничает с более широким кругом стейкхолдеров: широкое международное, межрегиональное сотрудничество, привлечение крупного бизнеса, НКО, общественных организаций, университетов и малого и среднего бизнеса и т. д.

■ ОБСУЖДЕНИЕ

С одной стороны, не обнаружено четких различий в экологическом управлении, исходя из финансового обеспечения регионов. Возможно, у регионов РФ нет сильного дисбаланса в сотрудничестве с заинтересованными сторонами, так как в большинстве совместных направлений не требуется дополнительного привлечения финансовых средств со стороны органов власти, так как их взаимодействие направлено на проведение экологической экспертизы программ и инвестпроектов; развитие экологического образования и воспитания сотрудников организаций; внедрение принципов устойчивого развития; сотрудничество в области экологизации и получения ESG-заключений для предприятий, привлечения крупных компаний в отрасль лесозаготовки, проведения экологического надзора и контроля и т.д. Иными словами, это влечет за собой дополнительные расходы заинтересованных сторон, которые вкладываются в развитие как принципов ESG, так и экологического благополучия региона в целом.

Однако все же можно выделить несколько аспектов, в которых наблюдаются отличия. Во-первых, в субъектах РФ, где доля фактических расходов ниже, природоохранные министерства больше внимания уделяют сотрудничеству со стейкхолдерами, так как зафиксировано большее количество направлений, возможно, в связи с необходимостью привлечения дополнительных ресурсов, как материальных, так и нематериальных, и, возможно, там это взаимодействие более системно выстроено. Более активную совместную деятельность органов власти и заинтересованных сторон во второй группе субъектов РФ можно объяснить и их инвестиционной привлекательностью – реализацией огромного количества крупных инвестиционных проектов и в связи с этим заинтересованностью разных групп в сотрудничестве. Наиболее привлекательными для субъектов региональной политики и стейкхолдеров являются следующие направления: экологическое просвещение, экологический контроль и надзор, экологическая экспертиза, ESG-принципы, исследования в области улучшения состояния окружающей среды. Наоборот, наименее заинтересованы органы власти в сотрудничестве по направлению сохранения биоразнообразия, радиационной безопасности, защиты водных объектов от за-

грязнения. Во-вторых, несмотря на наличие инновационных технологий во всех субъектах РФ, во второй группе регионов инициатива в их продвижении принадлежит в большей степени крупным промышленным предприятиям, для которых это возможность в долгосрочной перспективе сэкономить финансовые ресурсы, а также сохранить конкурентные преимущества на мировом рынке.

Обратим внимание на то, что большинство регионов используют формальный подход при реализации своих полномочий – отмечено большое количество административной работы в экологическом управлении, так как наблюдаются высокие оценки по индикаторам, касающимся четкого распределения полномочий, обновления, открытости информации на сайте, техническому потенциалу министерства. В этом проявляется институциональная характеристика российского публичного управления.

Среди всех анализируемых регионов Чувашию можно рассматривать в качестве ориентира качественного экологического управления: у нее наиболее высокие баллы согласно интегральной оценке, соответственно отмечена активная работа практически по всем показателям. В работе С. Земцова и соавторов, посвященной анализу экологической эффективности и устойчивого развития регионов России, этому региону приписывается высокая экологическая эффективность [35], наряду с крупными центрами – Москвой, Санкт-Петербургом и т.д.

Напротив, худшим регионом в плане экологического управления можно назвать Чеченскую Республику из-за низких баллов согласно выбранной системе оценки, о чем свидетельствует формальное наличие общественного совета, непрозрачное разделение полномочий между отделами, необоснованно большое количество сотрудников, привлечение узкого круга стейкхолдеров для совместной работы, плохая наполненность сайта. Отдельно отметим, что Чеченская Республика также сильно выделяется из регионов РФ отсутствием ориентации при разработке своего политического курса в области охраны окружающей среды как на политику федерального центра, так и на собственные региональные экологические проблемы [36]. Иными словами, неясно, что учитывает природоохранный орган данного региона при разработке экологической политики.

Также, опираясь на исследование С. Земцова и соавторов, обратим внимание, что экологически эффективной является и Нижегородская область, которая входит в первую группу регионов, как отмечают авторы, благодаря высокой доле сектора услуг, внедрению новых технологий, ниже показатели энергопотребления, использования воды и загрязнения атмосферы. В Чеченской Республике у авторов не было необходимых данных для оценки данного региона. С другой стороны, наименее экологически эффективные регионы располагаются во второй группе – Красноярский край, Республика Коми, Хабаровский край. Их низкая экологическая эффективность обусловлена высокой долей низкотехнологичной промышленности и, соответственно, высокими удельными объемами выбросов и потребления энергии, подчеркивают авторы исследования. Таким образом, можно предположить, что государственное экологическое управление также может оказывать влияние на экологическую эффективность региона.

Опираясь на вышесказанное, можно выделить несколько аспектов, требующих улучшения для обеспечения более высокого качества экологического управления.

Во-первых, налаживание сотрудничества и планирование совместной деятельности с большим спектром министерств. Сейчас в основном природоохранные министерства осуществляют взаимодействие с министерствами промышленности, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, социальной политики, режиссуры здравоохранения, образования, транспорта, и это взаимодействие происходит в основном в рамках реализации государственных программ. Необходимо расширять количество направлений и проектов. Например, включать в совместную работу вопросы по предотвращению и адаптации к изменению климата, касающиеся снижения зависимости от ископаемого топлива, сокращения выбросов транспортных средств, использования энергоэффективных автомобильных технологий, продвижения экологически чистой энергии, развивая сотрудничество с Министерством энергетики.

Во-вторых, использование человеческого потенциала сотрудников. У каждого министерства количество сотрудников сильно варьируется, хотя функции и отделы зачастую примерно одни и те же. Сложно оценивать необходимость/до-

статочность количества сотрудников при совпадении у разных министерств количества направлений, поэтому необходимо планировать развитие трудового потенциала сотрудников для более эффективной и рациональной работы, например, реализовывать мероприятия по управлению человеческими ресурсами, регулярно пересматривать квалификационные характеристики, учитывая автоматизацию технологических процессов и уровень компетенции работников и т.д., так как складывается впечатление, что количество привлечённых сотрудников не всегда адекватно соответствует распределению полномочий министерства.

В-третьих, необходимо усилить роль общественного экологического совета, возможно, расширяя его функции, так как в него входят эксперты из различных областей, имеющие большой опыт в экологической сфере. Дополнительными функциями совета могут стать частичный контроль над принятием решений исполнительного органа власти либо их оценка на предмет отсутствия конфликтных интересов и соответствия экологическому законодательству, мониторинг деятельности министерства и оценка проводимой политики.

В-четвертых, необходимо расширять коллаборацию с заинтересованными сторонами, увеличивая количество направлений и форм взаимодействия: с университетами – через заключение соглашений / подписание законов о взаимодействии, с бизнесом – через государственно-частное партнерство, с некоммерческими организациями – пользуясь услугами специализированных центров экологических экспертных исследований и оценки рисков, при необходимости широко применяя фандрайзинговые и краудфандинговые платформы.

Резюмируя все вышесказанное, можно отметить, что в результате анализа экологического управления ни один регион не получил максимального количества баллов. Это свидетельствует о существующих пробелах в качественном управлении окружающей средой. Можно предположить, что проблемы связаны как с ограниченным финансовым и человеческим потенциалом, так и слабым проявлением инициативы локальных природоохранных органов по выходу за рамки предписанных норм и законов, утверждённых на федеральном уровне.

На данный момент осуществляется неполноценное экологическое управление, результаты

которого не могут обеспечить стабильного благоприятного состояния окружающей среды. Итак, улучшить управление окружающей средой возможно путем внедрения более инклюзивных многоуровневых форм регулирования, формирования институтов, которые будут способство-

вать совместному управлению, эффективной координации между органами, иными словами, создания гибкой системы управления, в которой особое внимание уделяется прогнозированию, обучению, адаптации, инновациям и приспособлению к постоянно меняющимся условиям. ●

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. LEMOS, M. C., & AGRAWAL, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297–325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>.
2. LOOMIS, J. J., DE OLIVEIRA, C. M. R., & DZIEDZIC, M. (2021). Environmental federalism in EIA policy: A comparative case study of Paraná, Brazil and California, US. *Environmental Science & Policy*, 122, 75–82. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.03.015>.
3. MILLIMET, D. L. (2014). Environmental federalism: A survey of the empirical literature. *Case Western Reserve Law Review*, 64(4), 1669. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2372540>.
4. PAAVOLA, J. (2015). Multi-level environmental governance: Exploring the economic explanations. *Environmental Policy and Governance*, 26(3), 143–154. <https://doi.org/10.1002/eet.1698>.
5. REED, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417–2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>.
6. RYDIN, Y., & PENNINGTON, M. (2000). Public participation and local environmental planning: The collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment*, 5(2), 153–169. <https://doi.org/10.1080/13549830050009328>.
7. NEWIG, J., & FRITSCH, O. (2009). More Input – Better Output: Does Citizen Involvement Improve Environmental Governance?. In I. Blühdorn (Ed.) *In Search of Legitimacy: Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity* (pp. 205–224). Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvhkthkn.15>.
8. ГОЛОДОВА Ж. Г. Финансовый потенциал региона: сущность и элементы управления // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика*. 2010. № 4. С. 13–21. EDN MWPOZL.
9. ANGGRAENI, M., GUPTA, J., & VERREST, H. J. (2019). Cost and value of stakeholders participation: A systematic literature review. *Environmental Science & Policy*, 101, 364–373. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.012>.
10. ADELE, C., & WEILAND, S. (2012). Policy assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 25–33. <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.663256>.
11. MACDONALD, G., STARR, G., SCHOOLEY, M., YEE, S. L., KLIMOWSKI, K., & TURNER, K. (2001). *Introduction to program evaluation for comprehensive tobacco control programs*. Centers for Disease Control and Prevention. <https://doi.org/10.1037/e309162004-001>.
12. THEODOULOU, S. Z., & KOFINIS, C. (2004). *The Art of the Game: Understanding Policy Making*. Thomson Wadsworth.
13. AZAM, M., LIU, L., & AHMAD, N. (2020). Impact of institutional quality on environment and energy consumption: Evidence from developing world. *Environment, Development and Sustainability*, 23(2), 1646–1667. <https://doi.org/10.1007/s10668-020-00644-x>.
14. ABREU, M., SOARES, I., & SILVA, S. (2022). Governance quality and environmental policy on emergent, resource-rich economies: The case of Brazil. *Energy Reports*, 8(3), 70–75. <https://doi.org/10.1016/j.egy.2022.01.041>.
15. ROSE, M. (2009). The environmental impacts of offshore oil drilling. *Technology Teacher*, 68(5), 27–32.
16. MAVRAGANI, A., NIKOLAOU, I., & TSAGARAKIS, K. (2016). Open economy, institutional quality, and environmental performance: A macroeconomic approach. *Sustainability*, 8(7), 601. <https://doi.org/10.3390/su8070601>.
17. DENG, J., ZHANG, N., AHMAD, F., & DRAZ, M. U. (2019). Local government competition, environmental regulation intensity and regional innovation performance: An empirical investigation of chinese provinces. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(12), 2130. <https://doi.org/10.3390/ijerph16122130>.
18. LIU, J., & XIE, J. (2020). Environmental regulation, technological innovation, and export competitiveness: An empirical study based on china's manufacturing industry. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(4), 1427. <https://doi.org/10.3390/ijerph17041427>.

19. GLASGOW, D., & ZHAO, S. (2016). Has the clean air interstate rule fulfilled its mission? An assessment of federal rule-making in preventing regional spillover pollution. *Review of Policy Research*, 34(2), 186–207. <https://doi.org/10.1111/ropr.12225>.
20. BIERMANN, F., & DINGWERTH, K. (2004). Global environmental change and the nation state. *Global Environmental Politics*, 4(1), 1–22. <https://doi.org/10.1162/152638004773730185>.
21. NAJAM, A., CHRISTOPOULOU, I., & MOOMAW, W. R. (2004). The emergent “system” of global environmental governance. *Global Environmental Politics*, 4(4), 23–35. <https://doi.org/10.1162/glep.2004.4.4.23>.
22. ДОВРОЛЮБОВА Е. И. К вопросу о взаимосвязи качества государственного управления и человеческого развития // **Вопросы государственного и муниципального управления**. 2020. № 4. С. 31–58. EDN BRTRWO.
23. GISSELQUIST, R. M. (2014). Developing and evaluating governance indexes: 10 questions. *Policy Studies*, 35(5), 513–531. <https://doi.org/10.1080/01442872.2014.946484>.
24. BOVAIRD, T., & LOEFFLER, E. (2007). Assessing the quality of local governance: A case study of public services. *Public Money and Management*, 27(4), 293–300. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00597.x>.
25. РУСИН С. Н. Развитие государственного управления в области охраны окружающей среды // **Lex Russica (Русский закон)**. 2016. № 6 (115). С. 82–90. EDN WYMHVN.
26. VIZEU PINHEIRO, M., ROJAS SÁNCHEZ, L., LONG, S., & PONCE, A. (2020). *Environmental Governance Indicators for Latin America & the Caribbean*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0002398>.
27. KONDRATIUK-NIERODZIŃSKA, M. (2016). New knowledge generation capabilities and economic performance of Polish regions. *Equilibrium*, 11(3), 451–471. <https://doi.org/10.12775/equil.2016.021>.
28. ШКИПЕРОВА Г. Т., ДРУЖИНИН П. В. Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России // **Экономический анализ: теория и практика**. 2020. Т. 19, № 4 (499). С. 633–649. EDN WGOSTA.
29. PENG, B., LI, Y., WEI, G., & ELAHI, E. (2018). Temporal and spatial differentiations in environmental governance. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(10), 2242. <https://doi.org/10.3390/ijerph15102242>.
30. YANG, J., XUE, D., & HUANG, G. (2020). The changing factors affecting local environmental governance in China: Evidence from a study of prefecture-level cities in Guangdong Province. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(10), 3573. <https://doi.org/10.3390/ijerph17103573>.
31. CHOW, J. K. F., & KENNEDY, K. J. (2012). Citizenship and governance in the Asian Region: Insights from the international civic and citizenship education study. *Public Organization Review*, 12(3), 299–311. <https://doi.org/10.1007/s11115-012-0189-4>.
32. DUAN, X., DAI, S., YANG, R., DUAN, Z., & TANG, Y. (2020). Environmental collaborative governance degree of government, corporation, and public. *Sustainability*, 12(3), 1138. <https://doi.org/10.3390/su12031138>.
33. YANG, L., YUAN, S., & SUN, L. (2012). The relationships between economic growth and environmental pollution based on time series data? An empirical study of Zhejiang Province. *Journal of Cambridge Studies*, 7(1), 33–42. <https://doi.org/10.17863/cam.1411>.
34. CIALANI, C. (2007). Economic growth and environmental quality. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 18(5), 568–577. <https://doi.org/10.1108/14777830710778328>.
35. ЗЕМЦОВ С. П., КИДЯЕВА В. М., БАРИНОВА В. А., ЛАНЬШИНА Т. А. Экологическая эффективность и устойчивое развитие регионов России за двадцатилетие сырьевого роста // **Экономическая политика**. 2020. Т. 15, № 2. С. 18–47. EDN WUZPOS.
36. ТУРЦЕВА К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ // **Вестник Пермского университета. Политология**. 2022. Т. 16, № 3. С. 27–40. EDN LYJGDO.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Турцева Кристина Павловна – Пермский государственный национальный исследовательский университет (аспирант историко-политологического факультета; 614990, Россия, Пермь, ул. Букирева, 15); burdina.k@bk.ru. AuthorID РИНЦ: 1189701, ORCID: 0000-0003-2109-7772.

Статья получена: 03.03.2023. Заключение рецензента: 31.03.2023. Принята к печати: 17.04.2023.

QUALITY OF REGIONAL POLICY IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION: ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN THE RUSSIAN REGIONS

Turtseva K. P.^a

^a Perm State National Research University

ABSTRACT:

Introduction. Stakeholder participation is becoming increasingly prioritized for achieving inclusive environmental governance. Nowadays, policy-makers are increasingly promoting the idea of cooperation in public governance to solve complex environmental problems. The research of stakeholder participation in regional environmental management is of prime interest for understanding the factors influencing the intensity of this interaction. This work contributes to the study of environmental governance by identifying the impact of the financial security of the Russian regions in the field of environmental protection on the scope of stakeholders representation and participation in environmental governance.

Materials and methods. The methods were statistical analysis of data processing - descriptive statistics and comparative analysis of environmental governance following the proposed by the author methodology in the Russian regions, which differ in socio-economic indicators and environmental expenditures based on the material of the websites of regional executive environmental authorities.

Results. The study showed the absence of clear differences in the breadth of representation of various stakeholder categories and areas for cooperation in the implementation of environmental governance based on the financial provision of the regions, which indicates the presence of other factors affecting the intensity of this interaction. Despite this, it was found that the group of regions with low environmental costs has a slightly more active interaction with stakeholders: more areas, forms of cooperation and categories of stakeholders are involved. This may be due to the investment attractiveness of this group of regions - the implementation of a huge number of large investment projects, and additional costs for cooperation on the part of stakeholders. As a result, no region received the maximum number of points according to the proposed methodology for analyzing the quality of environmental governance, which indicates the existing gaps in environmental governance in the regions considered.

Discussion. The proposals formed on the basis of the conducted analysis will allow regional authorities to improve environmental governance and work more intensively with various interested groups. In addition, the analysis of environmental governance proposed by the author in terms of financing and participation of stakeholders in the decision-making process deepens the theoretical understanding of the implementation specifics of regional environmental governance in modern Russia.

KEYWORDS: regional environmental policy, regional environmental governance, quality of environmental governance, quality of environmental protection, stakeholders, Russian regions.

FOR CITATION: Turtseva, K. P. (2023). Quality of regional policy in the field of environmental protection: environmental management in the Russian regions. *Management Issues*, 17(3), 72–89. <https://doi.org/10.22394/2304-3369-2023-3-72-89>.

REFERENCES

1. LEMOS, M. C., & AGRAWAL, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297–325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>.

2. LOOMIS, J. J., DE OLIVEIRA, C. M. R., & DZIEDZIC, M. (2021). Environmental federalism in EIA policy: A comparative case study of Paraná, Brazil and California, US. *Environmental Science & Policy*, 122,

75–82. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.03.015>.

3. MILLIMET, D. L. (2014). Environmental federalism: A survey of the empirical literature. *Case Western Reserve Law Review*, 64(4), 1669. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2372540>.

4. PAAVOLA, J. (2015). Multi-level environmental governance: Exploring the economic explanations. *Environmental Policy and Governance*, 26(3), 143–154. <https://doi.org/10.1002/eet.1698>.

5. REED, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417–2431. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2008.07.014>.

6. RYDIN, Y., & PENNINGTON, M. (2000). Public participation and local environmental planning: The collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment*, 5(2), 153–169. <https://doi.org/10.1080/13549830050009328>.

7. NEWIG, J., & FRITSCH, O. (2009). More Input – Better Output: Does Citizen Involvement Improve Environmental Governance?. In I. Blühdorn (Ed.) *In Search of Legitimacy: Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity* (pp. 205–224). Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvhkthn.15>.

8. GOLODOVA, ZH. G. (2010). Financial potential of region: Essence and management elements. *RUDN Journal of Economics*, (4), 13–21. <https://elibrary.ru/mwpoz1>.

9. ANGGRAENI, M., GUPTA, J., & VERREST, H. J. (2019). Cost and value of stakeholders participation: A systematic literature review. *Environmental Science & Policy*, 101, 364–373. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.012>.

10. ADELLE, C., & WEILAND, S. (2012). Policy assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 25–33. <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.663256>.

11. MACDONALD, G., STARR, G., SCHOOLEY, M., YEE, S. L., KLIMOWSKI, K., & TURNER, K. (2001). *Introduction to program evaluation for comprehensive tobacco control programs*. Centers for Disease Control and Prevention. <https://doi.org/10.1037/e309162004-001>.

12. THEODOULOU, S. Z., & KOFINIS, C. (2004). *The Art of the Game: Understanding Policy Making*. Thomson Wadsworth.

13. AZAM, M., LIU, L., & AHMAD, N. (2020). Impact of institutional quality on environment and energy consumption: Evidence from developing world. *Environment, Development and Sustainability*,

23(2), 1646–1667. <https://doi.org/10.1007/s10668-020-00644-x>.

14. ABREU, M., SOARES, I., & SILVA, S. (2022). Governance quality and environmental policy on emergent, resource-rich economies: The case of Brazil. *Energy Reports*, 8(3), 70–75. <https://doi.org/10.1016/j.egy.2022.01.041>.

15. ROSE, M. (2009). The environmental impacts of offshore oil drilling. *Technology Teacher*, 68(5), 27–32.

16. MAVRAGANI, A., NIKOLAOU, I., & TSAGARAKIS, K. (2016). Open economy, institutional quality, and environmental performance: A macroeconomic approach. *Sustainability*, 8(7), 601. <https://doi.org/10.3390/su8070601>.

17. DENG, J., ZHANG, N., AHMAD, F., & DRAZ, M. U. (2019). Local government competition, environmental regulation intensity and regional innovation performance: An empirical investigation of chinese provinces. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(12), 2130. <https://doi.org/10.3390/ijerph16122130>.

18. LIU, J., & XIE, J. (2020). Environmental regulation, technological innovation, and export competitiveness: An empirical study based on china's manufacturing industry. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(4), 1427. <https://doi.org/10.3390/ijerph17041427>.

19. GLASGOW, D., & ZHAO, S. (2016). Has the clean air interstate rule fulfilled its mission? An assessment of federal rule-making in preventing regional spillover pollution. *Review of Policy Research*, 34(2), 186–207. <https://doi.org/10.1111/ropr.12225>.

20. BIERMANN, F., & DINGWERTH, K. (2004). Global environmental change and the nation state. *Global Environmental Politics*, 4(1), 1–22. <https://doi.org/10.1162/152638004773730185>.

21. NAJAM, A., CHRISTOPOULOU, I., & MOOMAW, W. R. (2004). The emergent “system” of global environmental governance. *Global Environmental Politics*, 4(4), 23–35. <https://doi.org/10.1162/glep.2004.4.4.23>.

22. DOBROLYUBOVA, E. I. (2020). In reference to the correlation between governance quality and human development. *Public Administration Issues*, (4), 31–58. <https://elibrary.ru/brtrwo>.

23. GISSELQUIST, R. M. (2014). Developing and evaluating governance indexes: 10 questions. *Policy Studies*, 35(5), 513–531. <https://doi.org/10.1080/01442872.2014.946484>.

24. BOVAIRD, T., & LOEFFLER, E. (2007). Assessing the quality of local governance: A case study of public services. *Public Money and Management*, 27(4),

293–300. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00597.x>.

25. RUSIN, S. N. (2016). Development of public administration in the field of environmental protection. *Lex Russica*, (6), 82–90. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2016.115.6.082-090>.

26. VIZEU PINHEIRO, M., ROJAS SÁNCHEZ, L., LONG, S., & PONCE, A. (2020). *Environmental Governance Indicators for Latin America & the Caribbean*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0002398>.

27. KONDRATIUK-NIERODZIŃSKA, M. (2016). New knowledge generation capabilities and economic performance of Polish regions. *Equilibrium*, 11(3), 451–471. <https://doi.org/10.12775/equil.2016.021>.

28. SHKIPEROVA, G. T., & DRUZHININ, P. V. (2020). Evaluating the efficiency of the environmental security policy in the Russian regions. *Economic Analysis: Theory and Practice*, 19(4), 633–649. <https://doi.org/10.24891/ea.19.4.633>.

29. PENG, B., LI, Y., WEI, G., & ELAHI, E. (2018). Temporal and spatial differentiations in environmental governance. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(10), 2242. <https://doi.org/10.3390/ijerph15102242>.

30. YANG, J., XUE, D., & HUANG, G. (2020). The changing factors affecting local environmental governance in China: Evidence from a study of prefecture-level cities in Guangdong Province. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(10), 3573. <https://doi.org/10.3390/ijerph17103573>.

31. CHOW, J. K. F., & KENNEDY, K. J. (2012). Citizenship and governance in the Asian Region: Insights from the international civic and citizenship education study. *Public Organization Review*, 12(3), 299–311. <https://doi.org/10.1007/s11115-012-0189-4>.

32. DUAN, X., DAI, S., YANG, R., DUAN, Z., & TANG, Y. (2020). Environmental collaborative governance degree of government, corporation, and public. *Sustainability*, 12(3), 1138. <https://doi.org/10.3390/su12031138>.

33. YANG, L., YUAN, S., & SUN, L. (2012). The relationships between economic growth and environmental pollution based on time series data? An empirical study of Zhejiang Province. *Journal of Cambridge Studies*, 7(1), 33–42. <https://doi.org/10.17863/cam.1411>.

34. CIALANI, C. (2007). Economic growth and environmental quality. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 18(5), 568–577. <https://doi.org/10.1108/14777830710778328>.

35. ZEMTSOV, S. P., KIDYAEVA, V. M., BARINOVA, V. A., & LANSHINA, T. A. (2020). Ecological efficiency and sustainable regional development in Russia during the 20 years of resource-based growth. *Economic Policy*, 15(2), 18–47. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2020-2-18-47>.

36. TURTSEVA, K. P. (2022). Vectors of the Russian regional environmental policy design: State programs analysis. *Bulletin of Perm University. Political Science*, 16(3), 27–40. <https://doi.org/10.17072/2218-1067-2022-3-27-40>.

AUTHORS' INFORMATION:

Christina P. Turtseva – Perm State National Research University (postgraduate student of the Faculty of History and Political Science; 15, Bukirev St., Perm, 614990, Russia); burdina.k@bk.ru. RSCI AuthorID: 1189701, ORCID: 0000-0003-2109-7772.

Article received 03/03/2023; reviewed 03/31/2023; accepted 04/17/2023.