

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

Пермь – 2024

Работа выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет» (ПГНИУ), г. Пермь.

Научный руководитель:

Сулимов Константин Андреевич, к.полит.н.,
заведующий кафедрой политических наук ФГАОУ
ВО «Пермский государственный национальный
исследовательский университет»

Официальные оппоненты:

Мирошниченко Инна Валерьевна, д.полит.н.,
доцент, заведующий кафедрой государственной
политики и государственного управления
Кубанского государственного университета
Цумарова Елена Юрьевна, к.полит.н., доцент
кафедры сравнительных политических
исследований Северо-Западного института
управления – филиала РАНХиГС (Санкт-
Петербург)

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Кемеровский государственный институт культуры».

Защита состоится «13» декабря 2024 г. в 15.00 на заседании диссертационного совета 24.2.340.08 при ФГАОУ ВО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603005 Россия, г. Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2, ауд. 320.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале ФГАОУ ВО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» и на сайте ННГУ:
<https://diss.unn.ru/files/2024/1481/diss-Turtseva-1481.pdf>

Автореферат разослан «___» _____ 2024 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,

кандидат исторических наук

Белашенко Дмитрий Александрович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется рядом факторов. 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. Наблюдается постепенный переход от антропоцентричной к экоцентричной идеологии, основанной на гармоничном развитии человека и природы, что проявляется в развитии системы многоуровневого экологического управления, признающей вклад различных уровней власти, а также значимую роль участия общественности в процессе принятия решений.

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 принятии политико-управленческих решений. Власть правительства все больше формируется и распределяется между субъектами, действующими на нескольких уровнях². 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 власти³. В настоящее время данные практики взаимодействия сохраняются. 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 граждан⁴, что открывает возможности для давления организованных групп интересов на политическое управление.

С другой стороны, российские условия сопровождаются высокой степенью централизации политики⁵. Кроме того, в литературе выделяются проблемы, 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

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

² Bache I., Flinder M. Multi-Level Governance and the Study of the British State // Public Policy and Administration. 2004. № 19(1). P. 31–51.

³ 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.

⁴ 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)

⁵ 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.

стимулирования развития сильных кластеров в регионе⁶. На наш взгляд, данные проблемы также актуальны и для экологической сферы.

Таким образом, система многоуровневого управления в России продолжает настраиваться и ее эффективное функционирование зависит от способности каждого ее субъекта обеспечивать свою автономию. В условиях пересечения процессов децентрализации и регионализации, трудностей при обмене межвластных функций при наличии большого количества и различных видов субъектов РФ, а также асимметричности федерального управления⁷, 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 системы 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 решений⁸. 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.

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 в целях получения дополнительного федерального финансирования), не принимая во внимание условия своего социально-экономического развития, так и, наоборот, ориентироваться на внутренние

⁶ 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.

⁷ 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)

⁸ Zilahy G., Huisingh D. The roles of academia in Regional Sustainability Initiatives // Journal of Cleaner Production. 2009. Vol. 17. P. 1057–1066.

экологические проблемы (из-за наличия сильных диспропорций в социально-экономическом отношении и их экологической обстановке политика должна соответствовать существующим условиям). При учёте собственных социально-экономических особенностей и экологических проблем в регионе будет зафиксировано более активное и продуктивное участие между всеми 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, может рассматриваться как усиление представительства интересов в органах власти и легитимности, с другой, как повышение качества и долговечности принимаемых решений и повышения общественного доверия к ним⁹. Считается, что местное управление, особенно при активном участии негосударственных акторов, с большей вероятностью приведет к экологически рациональным результатам, чем управление в более высоких пространственных масштабах¹⁰. 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 ними¹¹. Исходя из этого

⁹ Reed M. S. Stakeholder participation for environmental management: A literature review // *Biological Conservation*. 2008. Vol. 141, No. 10. P. 2417–2431.

¹⁰ 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. No. 15(5). DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>

¹¹ 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.

утверждения, в работе делается предположение, что наличие разнообразных институтов и площадок для взаимодействия между различными уровнями власти и негосударственными акторами позволит наиболее эффективно вовлекать в процесс принятия решений разные стороны и добиваться повышения качества, долговечности принимаемых решений и общественного доверия к ним.

Исходя из этих соображений многоуровневое экологическое управление включает в себя три аспекта: вертикальные и горизонтальные связи в пределах неограниченного количества гибких юрисдикций для конкретных задач (многоуровневое управление); институты экологического управления; многосторонние процессы принятия экологических политико-управленческих решений, основанные на принципах справедливости, подотчетности, прозрачности, участия и доступа к информации

Степень разработанности проблемы:

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 подход¹²; неомарксистский подход¹³; дискурсивный подход¹⁴; концепция экологической модернизации¹⁵. 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

¹² 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.

¹³ Wallerstein I. After liberalism. New York: New Press. 1995. 288 p.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

фокусе окружающая среда является контекстом изучаемых межчеловеческих взаимоотношений и одним из центральных элементов является анализ ее основных акторов¹⁶.

Вторую группу работ образуют исследования, сосредоточенные на анализе ключевых заинтересованных сторон, оказывающих влияние на экологическую политику¹⁷, и общественного участия на качество политики в целом¹⁸.

¹⁶ Кулясов И.П. Этапы развития теории экологической модернизации // НАУ. 2015. № 9-4 (14). С.12–17.

¹⁷ 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.

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;

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. Акторы 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.

¹⁸ 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

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 интересов¹⁹, 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 средой²⁰. Другие полагают, что роль общественности сильно преувеличена и именно государственный административный экологический контроль играет ведущую роль в данном процессе²¹. 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.

Третью группу исследований образуют работы, посвященные многоуровневому управлению²², его реализации в экологической сфере²³, его

Review and Meta-Analysis // Sustainability. 2023. No. 15(5). DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>.

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

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

применимости к российским условиям²⁴ и проблеме эффективности²⁵. Более ранние исследования основаны на утверждении, что для интернализации межуровневых внешних эффектов необходимо обеспечить многоуровневость управления²⁶ и адаптировать масштаб институтов к масштабу проблем²⁷. 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 автономией²⁸.

Самым известным является подход, выделяющий два типа многоуровневого управления²⁹: 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 функций³⁰. Для настоящего исследования целесообразно использовать II тип

²³ 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.

²⁴ 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>

²⁵ 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)

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Hooghe L.; Marks G. Types of Multi-Level Governance and European Integration; Rowan and Littlefield Publishers: Lanham, MD, USA, 2001.

³⁰ 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

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 политике³¹. 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 проблем³².

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)³³, опираясь, в том числе, на анализ инструментов регулирования; через оценку качества окружающей среды³⁴; через анализ степени учета экологического фактора в стратегических

³¹ 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)

³² Матвеева Е.В. Межуровневые взаимодействия в общественной, государственной и мировой экологической политике: автореф. дис. ... д.полит.н. Саратов, 2011.

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.

³³ 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.

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) // РЭиУ. 2016. №4 (48). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-otsenke-effektivnosti-regionalnoy-ekonomicheskoy-politiki-ekologicheskii-aspekt> (дата обращения: 24.05.2023).

³⁴ 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

и программных документах регионов и степени достижимости установленных целевых индикаторов³⁵; через анализ качества управления, ориентируясь на соответствие ключевым требованиям, среди которых выделяется прозрачность, подотчетность, справедливость, участие граждан и др.³⁶. В данном случае берется во внимание только один из аспектов оценки качества политики. В связи с отсутствием единого мнения исследователей о том, какие факторы следует признавать результатом эффективной политики в сфере охраны окружающей среды, какие инструменты оценки следует использовать для анализа, необходимо понимание взаимосвязи между тремя способами измерения качества политики³⁷ 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

Самарского научного центра РАН. 2016. №2-2. С. 587–590.

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

³⁵ 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.

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

³⁶ 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

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)

³⁷ 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.

управления на качество современной региональной экологической политики в России.

В соответствие 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;
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 согласованному неиерархическому обмену между институтами на транснациональном, национальном и местном

уровнях³⁸ и перемещению власти вверх, вниз и в стороны от центрального правительства³⁹. 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 более широкого круга негосударственных субъектов на разных уровнях управления⁴⁰. Авторами также разработан ряд теоретических конструкций и структур, направленных на изучение многоуровневого управления в сфере охраны окружающей среды⁴¹.

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.

³⁸ 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.

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

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

³⁹ 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.

⁴⁰ Bache I., Flinder M. Multi-Level Governance and the Study of the British State // Public Policy and Administration. 2004. № 19(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.

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. No. 15(5). DOI: <https://doi.org/10.3390/su15054442>

⁴¹ 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, 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.

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 относительно своего статуса – что именно он может и будет решать для себя⁴². Навязывание полномочий в сфере охраны окружающей среды со стороны федерального центра регионам приводит 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 неинституциональный 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. 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.

В России подобные тенденции влияния институционального поля на деятельность государственных структур могут быть выявлены при анализе взаимоотношений федерального центра, субъектов РФ, местных администраций и частных акторов 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

⁴² Панов П. (2020). Многоликий регионализм // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14. № 1. С. 102–115.

государственных и негосударственных акторов, а также идентификацию и анализ политических акторов, их интересов и действий⁴³.

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 реформы. Теория 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.

Эмпирическую базу исследования составил комплекс источников разного характера и происхождения, в том числе: нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней в сфере охраны окружающей среды; государственные программы в сфере охраны окружающей среды и государственные доклады об экологической ситуации; официальные документы и материалы государственных и негосударственных институтов, бизнес-структур; материалы официальных сайтов региональных исполнительных органов власти, экологических организаций и других сайтов, посвященных природоохранной тематике; материалы печатных и электронных СМИ; материалы федеральной службы государственной статистики.

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 большинстве субъектов РФ были приняты государственные программы в сфере охраны

⁴³ Беляева Н.Ю. Развитие концепта публичной политики: внимание «движущим силам» и управляющим субъектам // Полис. Политические исследования. 2011. № 3. С.72–87.

окружающей среды). Материалы институтов общественного экологического контроля были проанализированы за 2021–2022 годы.

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. Кроме того, применялись методы статистической обработки данных, в частности описательные статистики, корреляционный анализ, линейный регрессионный анализ, панельная регрессия для выявления значимых факторов, которые оказывают влияние на качество экологической политики в регионах РФ. 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 проводится с помощью программы 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 политико-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 при разработке учебных курсов «Экологическая политика», «Сравнительная политология», «Экополитология».

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. Список работ прилагается.

Результаты исследования также были апробированы в рамках педагогической практики аспиранта на магистрантах 1 курса по профилю «Общественная экология и публичная политика» направления «Политология» в Пермском государственном национальном исследовательском университете в 2022 году.

Структура работы соответствует логике последовательного решения поставленных научных задач. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обоснована актуальность проблемы, раскрыта степень её научной разработанности, определены основные цели и задачи исследования, охарактеризована теоретико-методологическая база диссертации, сформулированы содержащиеся в работе элементы научной новизны и изложены основные положения, выносимые на защиту, дана характеристика практической значимости работы и приведены сведения о её апробации.

Первая глава **«Теоретические подходы к концептуализации понятий «многоуровневое экологическое управление» и «качество экологической политики»** содержит обоснование категориального аппарата работы, анализ подходов к пониманию многоуровневого управления, его адаптации для решения экологических проблем, определение и оценку качества экологической политики, а также разработанную автором методику анализа качества региональной экологической политики.

В первом параграфе данной главы **«Теоретические подходы к концептуализации понятия «многоуровневое экологическое управление»** рассмотрены теоретические истоки концепции многоуровневого управления, наиболее распространенные его типы, осуществлена адаптация данного концепта к анализу экологической политики. Теоретически обосновано как контрпродуктивное рассмотрение многоуровневого управления исключительно в качестве системы взаимоотношений между различными уровнями публичной власти. С опорой на теоретические положения показана целесообразность использования в работе II типа многоуровневого управления, который позволяет рассмотреть более широкий круг субъектов, способных оказывать влияние на политико-управленческие решения.

В этом же параграфе рассмотрено взаимодействие акторов в системе публичной власти в России в рамках данного концепта. Обосновано, что в России, несмотря на сохранение традиционного государственного управления – иерархичного, бюрократического, предполагающего определенную систему подчинения, многоуровневость управления может проявляться в наличии сразу нескольких относительно независимых, автономных центров принятия решений, которые взаимодействуют по поводу политики друг с другом. Сформулировано и верифицировано предположение, что многоуровневое экологическое управление может оказывать положительное влияние на качество региональной экологической политики при следующих условиях: сохранении принципа субсидиарности в отношениях между разными уровнями власти, проявлении каждым из акторов своей субъектности, учете особенностей социально-экономического развития и характера экологических проблем, наличии различных институтов взаимодействия между акторами,

организации процессов принятия решений на принципах справедливости, законности, подотчетности, прозрачности, участия и доступа к информации.

Во втором параграфе первой главы **«Подходы к пониманию феномена «качество экологической политики» и его оценке»** рассмотрены различные компоненты и способы измерения качества экологической политики, обоснован выбор соединения нескольких подходов для проведения анализа региональной экологической политики, раскрыты основные термины, которыми описываются процессы многоуровневого экологического управления и экологической политики.

Объяснено применение смешанного подхода к оценке качества региональной экологической политики тем, что система многоуровневого экологического управления оказывает влияние, во-первых, на предварительную оценку политики («входные» условия), в контексте ее обоснованности, наличии достаточного финансового, ресурсного, технического потенциала и полномочий органов власти, курирующих это направление; во-вторых, на оценку процесса, который включает в себя соответствие деятельности планам, целям, правилам и нормам, принятым в экологической политике, адекватности применения различных механизмов регулирования, их интенсивности, привлечении необходимых для получения эффективных результатов заинтересованных сторон к процессу принятия решений; в-третьих, на оценку по результатам – анализируя каким образом данная политика привела к улучшению состояния окружающей среды.

На основе применения количественных методов расчета качества экологической политики адаптирован показатель интенсивности экологического регулирования к российским условиям. Эмпирически обосновано, что интенсивность экологического регулирования, с одной стороны, может указывать на степень проработки экологического законодательства и действия всех субъектов, включенных в процесс разработки и реализации экологической политики, с другой, позволит оценить качество принимаемых ими мер и их эффекты. Данный показатель интегрирует в себе несколько компонентов оценки качества экологической политики.

Третий параграф первой главы **«Методический инструментарий для проведения оценки качества экологической политики регионов России»** посвящен разработке авторской методики оценки качества экологической политики, интегрирующей несколько подходов, представленных в предыдущем параграфе, а также выявлению факторов, оказывающих влияние на качество экологической политики.

В методику оценки качества экологической политики включены следующие компоненты: внутренняя структура работы природоохранного

министерства, что даст представление о полноте функций, направлений, использовании достаточного потенциала органа власти для вовлечения стейкхолдеров; во-вторых, экологическое управление, включающее показатели участия заинтересованных сторон; в-третьих, качество окружающей среды.

К предикторам региональной экологической политики, обуславливающим ее формирование и реализацию в рамках системы многоуровневого экологического управления, отнесены экологическое сотрудничество, общественное участие в экологической политике, нормативно-правовое обеспечение экологической политики, вектор региона при разработке экологической политики, экологическую обстановку в субъекте РФ. Описанные предикторы в зависимости от силы их проявления и взаимосвязи могут оказывать определенное влияние на активность действий региональных органов власти и качество их политики.

Вторая глава **«Система многоуровневого экологического управления в России»** посвящена рассмотрению системы органов государственной власти в сфере управления охраной окружающей средой, анализу современного экологического законодательства, направлениям, формам сотрудничества и институтам взаимодействия субъектов региональной экологической политики и стейкхолдеров.

В первом параграфе **«Организация многоуровневого управления охраной окружающей среды»** на основе анализа нормативно-правовой базы установлено, что существующая 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 завершенным. Кроме того, в результате анализа полномочий федерального, регионального и муниципального уровня власти выявлено отсутствие соответствия их принципу субсидиарности. Органам местного самоуправления предоставлено только право организации мероприятий в сфере охраны окружающей среды, субъекты РФ наделены правом принятия законов, организации или участия в мероприятиях, направленных на защиту окружающей среды, у федеральных органов широкие полномочия, связанные с установлением требований в области окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Сделан вывод о том, что подобное соотношение также не соответствует принципу «экологического федерализма» и предложены некоторые рекомендации, способствующие восстановлению баланса полномочий между различными уровнями власти и повышению их автономии.

На основе анализа федерального законодательства доказаны расплывчатость отдельных его норм, преимущественно формальный характер

ответственности природопользователей, отсутствие действенных инструментов реализации отдельных возможностей и механизмов мотивации, способных заставить физических и юридических лиц взять на себя экологическую ответственность, что обуславливает скорее символический характер действия федеральных норм.

Во втором параграфе **«Направления, формы сотрудничества и институты взаимодействия субъектов региональной экологической политики и стейкхолдеров в рамках системы многоуровневого экологического управления»** выявлено, что государство не является единственным субъектом, действующим в экополитическом пространстве, и экологическая политика представлена разнообразными негосударственными акторами, которые стремятся оказать на нее влияние. Выделены три группы, способные влиять на процесс разработки и реализации региональной экологической политики: гражданское общество (НКО, общественные организации и движения), бизнес (малый, средний и крупный) и университеты, при этом делается акцент на их возможностях и ограничениях работы в российских условиях.

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 активисты 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.

На основе исследования полномочий региональных органов власти выделены шесть направлений сотрудничества, а также формы взаимодействия субъектов региональной экологической политики и стейкхолдеров.

При этом автор убеждён, что для более эффективного взаимодействия и развертывания сотрудничества между заинтересованными сторонами и государством необходима трансформация системы управления охраной окружающей среды в сторону децентрализации полномочий в тех направлениях деятельности, которые затрагивают проблемы конкретного региона и имеют минимальные трансграничные эффекты (например, проблема отходов и качество воды).

В том же параграфе проводится анализ институтов общественного экологического контроля на федеральном и региональном уровнях власти (Общественных экологических советов и Общественных палат) и доказываемся, что, во-первых, различия в субъектах РФ относительно работы институтов общественного экологического контроля существенны; во-вторых, зависимый характер отношений институтов общественных экологического контроля и отсутствие реальных рычагов воздействия на власть при возможном игнорировании их рекомендаций препятствуют их эффективности; в-третьих, отсутствие открытой информации обо всех направлениях и итогах их работы затрудняет оценку результативности их деятельности; в-четвертых, наличие в подобных институтах представленности различных групп интересов является подтверждением функционирования системы многоуровневого экологического управления в субъектах РФ.

В третьей главе **«Качество региональной экологической политики в России»** выявлены и охарактеризованы векторы разработки и реализации экологической политики, рассчитан и проинтерпретирован количественный показатель качества экологической политики – интенсивность экологического регулирования, проведен анализ качества региональной экологической политики по разработанной в первой главе методике и предложены рекомендации, способствующие совершенствованию системы многоуровневого экологического управления.

В первом параграфе **«Векторы разработки региональной экологической политики в России в контексте анализа государственных программ»** на основе анализа эмпирических данных определены ключевые ориентиры разработки и реализации региональной экологической политики в России и проведена оценка наиболее эффективного из них в контексте влияния на качество окружающей среды согласно динамике общепринятых экологических рейтингов и достижению национальных целей развития. Под ориентацией (вектором) автор понимает 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. Выявлено, что у большинства регионов до сих пор сильна тенденция копировать содержание и цели федеральной политики в области экологического развития. На основе анализа динамики средних значений региональных экологических рейтингов формулируется вывод, что федеральная ориентация регионов связана с высоким качеством окружающей среды.

Во втором параграфе **«Оценка качества экологической политики регионов России»** на основе обозначенной в первой главе формулы расчета,

представлен график интенсивности экологического регулирования за период с 2004 по 2020 года, который характеризует степень активности региональных природоохранных министерств, их усилия по борьбе с загрязнением окружающей среды, а также эффекты из деятельности. Установлено, что 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. Однако подъем показателя в определенные годы, может объясняться, во-первых, увеличением количества региональных нормативно-правовых актов в сфере охраны окружающей среды в среднем в 5 раз, 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.

Проведен регрессионный анализ для выявления значимых факторов, оказывающих влияние на качество экологической политики региона. Анализ данных позволил обнаружить, что улучшение качества экологической политики в большинстве субъектов РФ сопровождается усилением их сотрудничества с соседями и наличием деятельных природоохранных министерств в близлежащих регионах. В свою очередь 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. Статистические расчеты показывают, что федеральная ориентация связана с более высоким качеством окружающей среды регионов РФ, как результатом политики; общественное участие (большое количество различных категорий стейкхолдеров в общественном совете), может незначительно тормозить процесс принятия решений.

На основе статистического анализа данных факторов составлены матрицы регионов, характеризующие с одной стороны, динамику каждого из предикторов, с другой динамику интенсивности экологического регулирования. Проведя анализ матриц, выбрано 7 регионов, презентующих каждую из групп субъектов РФ, для последующей углубленной оценки качества их экологической политики согласно разработанной методике.

Методика, предложенная соискателем, может стать основой для создания комплексной системы анализа степени эффективности региональной экологической политики ввиду того, что разработанные показатели наиболее

полно охватывают систему управления охраной окружающей средой в России в контексте многоуровневого экологического управления. Для повышения статуса разработанной методики, рекомендуется включить показатели качества региональной экологической политики в список критериев, по которым проводится оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти.

По итогам совокупного анализа качества экологической политики автором формулируются следующие выводы. Анализ качества экологической политики в контексте многоуровневого экологического управления свидетельствует об отсутствии некоторых характеристик в реализации данного концепта в России, включая децентрализацию и перераспределение полномочий между различными уровнями власти. Действующая система многоуровневого экологического управления не обеспечивает достижения высокого качества экологической политики субъектов РФ. 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 им помогает – федеральная власть диктует требования и регионы подстраиваются под федеральную повестку. Это связано с тем, что, учитывая федеральные приоритеты при разработке экологической политики, регион получает больше финансовых средств со стороны центральной власти на реализацию государственных программ в области охраны окружающей среды. С другой стороны, стейкхолдеры, которые заинтересованы в изменении среды, понимая, что у региональной власти отсутствуют существенные полномочия по ограничению деятельности природопользователей, стремятся к участию в общественных институтах федерального уровня, где, как было обнаружено, исполнительная власть прислушивается к их рекомендациям. Муниципальный уровень власти оказывается отрезанным и незначимым относительно участия в институтах вышестоящих уровней власти.

Результаты работы показывают, что необходимы дальнейшие исследования, которые позволят понять, как процессы разработки и реализации экологической политики в более централизованных странах способствуют критическому осмыслению ограничений и полезности теоретической основы многоуровневого управления.

В заключении соискатель подводит итоги исследования и формулирует его основные результаты.

ОПУБЛИКОВАННЫЕ РАБОТЫ, ОТРАЖАЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИИ

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК:

1. Турцева К. П. Управление охраной окружающей среды в России: динамика интенсивности экологического регулирования // Вестник Пермского университета. Политология. 2023. Т. 17, № 3. С. 33–44. DOI: 10.17072/2218-1067-2023-3-33-44.
2. Турцева К. П. «Экспертная сбалансированность» в общественных экологических советах регионов России // Ars Administrandi (Искусство управления). 2023. Т. 15, № 3. С. 471–494. 10.17072/2218-9173-2023-3-471-494.
3. 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.
4. Турцева К. П. Векторы разработки региональной экологической политики в России: анализ государственных программ // Вестник Пермского университета. Политология. 2022. Т. 16, № 3. С. 27–40. DOI: 10.17072/2218-1067-2022-3-27-40.
5. 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.

Публикации в иных изданиях:

1. Турцева К. П. «Динамика интенсивности экологического регулирования на региональном уровне в России» / Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт: сб. науч. тр. XIV Международной научно-практической конференции / ред. В. Кефнер, Ю. В. Попова. – Омск: Изд-во Омского государственного университета, 2023. С. 224–230. ISBN 978-5-7779-2645-6