

УДК-323(470+571)

DOI: 10.17072/2218-1067-2022-3-27-40

ВЕКТОРЫ РАЗРАБОТКИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ: АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

К. П. Турцева

Турцева Кристина Павловна, аспирант 3 курса историко-политологического факультета, Пермский государственный национальный исследовательский университет.
E-mail: burdina.k@bk.ru (ORCID: 0000-0003-2109-7772).

Аннотация

Экологическая политика исследуется на разных пространственных уровнях: от местного до глобального. Поддержание устойчивости в региональном экполитическом пространстве требует ее грамотного проведения.

Экологическая политика представляет собой комплексную систему, на которую оказывает влияние множество факторов. Однако в связи с сохраняющейся централизацией в России можно ожидать, что большое значение будет иметь такой экзогенный фактор, как приверженность субъектов РФ стратегии федерального центра при выработке собственной региональной экологической политики. С другой стороны, отмечается, что региональные органы власти самостоятельно определяют направления развития региональной политики в данной области. При этом возникает вопрос: оказывает ли влияние ориентация регионов на качество региональной экологической политики? В данном исследовании предполагается, что ориентация субъекта РФ на собственные экологические проблемы должна сопровождаться более высоким качеством региональной экологической политики.

Исследование вектора разработки региональной экологической политики в России проводилось на материале государственных программ в сфере экологического развития 85 регионов России, реализуемых в период с 2012 по 2025 г.

Проведенное исследование показало, что регионы используют разные стимулы при выработке региональной экологической политики. Цели федеральной власти в области решения экологических проблем являются вектором для большинства регионов, так как они учитывают необходимость исполнения целей государственной программы РФ. Важно отметить и локальный характер разработки программ в большей части регионов. Программы строятся на региональных проблемах, выявленных в соответствующей сфере. При этом согласно официальным региональным экологическим рейтингам в России большую заботу о качестве окружающей среды проявляют субъекты РФ, копирующие политику федерального центра. Однако необходимы дальнейшие дополнительные исследования, направленные на качественный анализ регионов из выявленных групп для понимания их региональных различий при проведении экологической политики, а также причинах и способах достижения качества ее реализации.

Ключевые слова: региональная экологическая политика России; регионы России; государственные программы; охрана окружающей среды; региональные органы государственной власти; экологические проблемы; качество экологической политики.

Введение

Экологическая политика охватывает все уровни управления: глобальный, государственный, региональный, местный. Вопрос эффективности региональной экологической политики в России сейчас стоит достаточно остро в связи с назревшими экологическими проблемами, необходимостью обеспечения экологической безопасности и социально-политической стабильности в стране. На сегодняшний день не все регионы имеют четко сформулированную экологическую политику. Кроме того, каждый из регионов имеет свои социально-экономические особенности, и, в том числе, исходя из них формулирует собственную экологическую политику. Именно региональный уровень должен стать приоритетным в этой сфере, так как экологическая политика имеет свои отличия на территориях в

связи с неравномерным распределением ресурсов, экономической ситуацией в регионах и рядом других факторов. Однако возникает вопрос – на что ориентируются региональные органы исполнительной власти при разработке собственной экологической политики?

Экологическая политика – это комплексная система, на нее оказывает влияние множество факторов. Однако в условиях общего устройства системы публичной власти в России и сохраняющейся политической и административной централизации (Безруков, 2012; Бусыгина, 2018) можно ожидать, что при выработке собственной региональной экологической политики большое значение будет иметь такой экзогенный фактор, как приверженность субъектов РФ стратегии федерального центра.

Поэтому, с одной стороны, при разработке региональной экологической политики субъекты РФ могут использовать политику подражания федеральной власти, в том числе копируя федеральные программные документы без адаптации к собственному социально-экономическому развитию. Это также может быть связано с тем, что регионы имеют возможность получать субсидии на реализацию их целей при соответствии этих целей федеральным¹. Выбор данной стратегии является универсальным решением, однако она не может учитывать конкретику и условия каждого из регионов, поэтому вследствие такой политики возможно ухудшение экологической обстановки в субъектах РФ и нарастание нерешенных локальных экологических проблем. С другой стороны, требования в этой сфере на федеральном уровне задают только направление действий, регион должен разработать на их основе собственные нормативные акты, положения, план действий по реализации требований. Отражение собственной экологической составляющей в региональной политике регионов России является индикатором того, что их политика ориентирована на улучшение качества охраны окружающей среды, сохранение биоразнообразия, обеспечение устойчивости экосистемы региона и т.д.

При этом качество политических решений напрямую зависит от институтов, которые их определяют. Важность оценки качества экологической политики объясняется тем, что состояние экологии оказывает влияние на здоровье, качество жизни населения, экономическую и политическую сферы. Результативность политики во многом определяется качеством проработки экологического направления в стратегиях и программах социально-экономического развития регионов, согласованностью экономических и экологических целей и задач, наличием целевых экологических индикаторов (Дружинин, Шкиперова, 2018). Оценку качества экологической политики можно проводить через соизмерение выгод и затрат от проводимой политики и соотношение полученных результатов проводимой политики и возможных результатов в случае ее отсутствия (Попова, 2018). И если определяющим условием при выборе стратегии региона являются приоритеты федеральной политики в области экологического развития, можно предположить, что качество экологической политики в данном случае будет ниже, так как не учитываются региональные приоритеты.

В рамках данной проблемы исследование отвечает на вопрос: оказывает ли влияние на качество региональной экологической политики ориентация региональных органов исполнительной власти при ее выработке?

Предполагается, что ориентация субъекта РФ на собственные экологические проблемы должна сопровождаться более высоким качеством региональной экологической политики.

Исследование проведено на материале региональных государственных программ, которые являются одним из инструментов разработки и реализации региональной экологической политики и основными документами планирования и программирования². Были проанализированы государственные программы всех 85 регионов РФ в сфере охраны окружающей среды, реализуемые в период с 2012 по 2025 г., полученные с официальных сайтов органов государственной власти субъектов РФ.

Методология исследования

В данном исследовании под региональной экологической политикой будет пониматься, прежде всего, разветвленная система механизмов, которая позволяет обеспечить экологическую безопасность, направлена на решение поставленных стратегией социально-экономического развития целей в области экологического развития и региональных экологических проблем. Данное определение соотносится с подходами к пониманию экологической политики в работах Мирзехановой З. Г. (Мирзеха-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/71ca40dc63d9a84157b4afc7189f705a813d8a56/ (дата обращения: 17.03.2022).

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 17.03.2022).

нова, 2014), Mohammad Al-Saidi (Al-Saidi, 2019), Костылева А. А. (Костылев, 2010), Ферару Г. С., Растворцева А. Ф., Благодырёвой А. М. (Ферару и др., 2011) и др.

В современных исследованиях экологическая политика рассматривается как комплекс направлений, элементов и факторов, представляющих собой целостную систему. Вопросами влияния различных факторов на проведение эффективной экологической политики на национальном уровне занимались такие исследователи, как Cherniwchan (Cherniwchan et al, 2017), Payne (Payne, 1995), Li и Reuveny (Li and Reuveny, 2006), Povitkina (Povitkina, 2018), Andreas Kammerlander and Günther G. Schulze (Kammerlander and Schulze, 2021).

Факторы, определяющие модель экологической политики, можно условно разделить на три группы: социально-экономические (богатство, размер и плотность населения), политические (общественное устройство, прозрачность и открытость для правового процесса) и культурные (культура, степень приоритетности экологических проблем в обществе, административная культура). Наиболее полно данные факторы представлены в работе Терешинной и соавторов (Терешина и др., 2007), на которую мы опираемся в данной статье.

В качестве ключевого актора экологической политики рассматривается публичная власть. В государствах с федеративным устройством политика представляет собой более сложную систему ввиду наличия разных уровней власти, пересечения, разделения их полномочий и возможностей, устройства системы, в которой они функционируют. Субъекты РФ обладают полномочиями и возможностями для осуществления собственной экологической политики.

В системе государственных программ их полномочия и возможности сходятся, что позволяет целенаправленно и эффективно использовать средства бюджета по ключевым направлениям деятельности. Государственные программы являются действенным инструментом концентрации ограниченных ресурсов для решения приоритетных проблем, стоящих перед государством, в том числе экологических.

Работы в области изучения государственных программ на региональном уровне направлены на рассмотрение механизмов оценки эффективности их реализации (Аркадьева, 2018; Аляутдинов, Галкин, 2015; Борщевский, 2018; Бреусова, 2015; Горин, Кузнецова, 2017; Кожевников, 2017; Левицкая, Савельев, 2016; Мхитарян, 2018; Добролюбова и др., 2016; Feldman, 2017; Robinson, 2013), анализ программно-целевого управления (Васецкая, 2019; Плотников, 2013) анализ перехода на программное бюджетирование (Шаш и др., 2014). Данные исследования демонстрируют неэффективность механизмов разработки, оценки и, соответственно, реализации государственных программ, выделяя проблемы, связанные с их низким качеством, формальностью оценки реализации и т.д.

Однако на данный момент существует достаточно ограниченное количество исследовательских работ по экологической политике в России, связанное с ее политическим измерением, и еще меньше работ фокусируется на интерпретации соответствующих проблем на региональном уровне.

Стратегическая цель государственной политики в области экологического развития концентрируется на решении социально-экономических задач, которые позволяют обеспечивать экологически ориентированный рост экономики и ведут к сохранению благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов и обеспечению экологической безопасности»³.

Для решения данных задач разрабатываются разнообразные региональные государственные программы в сфере экологии: развитие лесного хозяйства, системы обращения с отходами производства и потребления, сохранение, воспроизводство и устойчивое использование охотничьих ресурсов, развитие рыбохозяйственного и водохозяйственного комплекса и др. Хотя в большинстве российских регионов они объединены в одну общую программу под названием «Охрана окружающей среды». Вместе они ориентированы на различные направления экологической политики.

На федеральном уровне система государственных программ исходит из целей и индикаторов Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и иных стратегических документов, утвержденных Президентом и Правительством Российской Федерации.

При этом увязка стратегических целей и среднесрочных задач осуществляется принятием такого документа, как Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации, определяющие приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу (Караева и др., 2014).

³ Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г.: утверждены президентом РФ от 30 апр. 2012 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902369004> (дата обращения: 17.03.2022).

На момент оформления идеи государственных программ (2010 г.) было:

- принято постановление правительства «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 2 авг. 2010 г. № 588⁴;
- утверждено распоряжение правительства «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» от 11 нояб. 2010 г. № 1950-р⁵;
- утверждён приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации от 18 сент. 2016 г. № 582⁶ (новая редакция приказа).

Далее также было принято постановление правительства Российской Федерации «О системе управления государственными программами Российской Федерации» от 26 мая 2021 г. № 786⁷.

В федеральном законе № 172 «О стратегическом планировании»⁸ указаны основные документы, которые являются ведущими для формирования государственных программ на федеральном и региональном уровне:

- на федеральном уровне: стратегия социально-экономического развития Российской Федерации (которая сейчас находится в стадии разработки), отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации, стратегия пространственного развития Российской Федерации и основные направления деятельности Правительства Российской Федерации.
- на уровне региона: стратегия социально-экономического развития субъекта РФ (которая должна содержать информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии), прогноз его социально-экономического развития на долгосрочный период, бюджетный прогноз на долгосрочный период, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития.

Однако в связи с тем, что стратегия социально-экономического развития РФ находится в стадии разработки, сейчас основной для составления перечня государственных программ служит Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, разработанная на период до 2020 г., где выделяются основные стратегические ориентиры развития социально-экономической политики РФ. Она же определяет приоритеты и направления регионального развития. Руководствуясь данным документом, регионы формируют и конкретизируют свои программные документы, которые должны быть согласованы с федеральной политикой, но в то же время отражать региональные особенности.

Система управления государственными программами до сих пор настраивается и меняется по ходу своего функционирования. Это свидетельствует о том, что в организационно-процедурном плане присутствует постоянная неопределенность. На данный момент реализация государственных программ, по мнению ряда российских исследователей (Мхитарян, 2018; Звягинцев, 2016), не является достаточно эффективной, следовательно, процедура и порядок их разработки требует изменения.

Данное исследование концентрируется на ведущей роли экзогенного фактора при определении вектора разработки экологической политики региона: копирование целей и содержания государственных программ федерального центра при разработке собственных региональных программных документов в области охраны окружающей среды. Выбор данного фактора объясняется тем, что, с одной стороны, государственные программы субъектов РФ во многом повторяют названия и цели федеральных государственных программ. «Государственными программами РФ может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на реализацию государственных программ субъекта РФ, направленных на достижение целей, соответствующих государственным про-

⁴ Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации: Постановление правительства Рос. Федерации от 02 авг. 2010 г. № 588. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102140511> (дата обращения: 17.03.2022).

⁵ Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации: Распоряжение правительства Рос Федерации от 11 нояб. 2010 г. № 1950-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106979/ (дата обращения: 17.03.2022).

⁶ Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: Приказ Минэкономразвития России от 16 сент. 2016 г. № 582. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102349561&backlink=1&&nd=102412697> (дата обращения: 17.03.2022).

⁷ О системе управления государственными программами Российской Федерации: Постановление правительства Рос. Федерации от 26 мая 2021 г. № 786. URL: <https://docs.cntd.ru/document/6March677013> (дата обращения: 17.03.2022).

⁸ О стратегическом планировании в Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 17.03.2022).

граммам РФ»⁹. Таким образом обеспечивается вклад субъектов РФ в достижение целей и задач государственной программы РФ. Поэтому регионы при планировании государственных программ не всегда будут опираться на собственные локальные потребности и проблемы и могут прибегать к политике подражания, копируя цели федеральных государственных программ. С другой стороны, регионы самостоятельно определяют направления расходования средств бюджетов, что определяет их независимость при разработке государственных программ. Они исходят из собственной стратегии социально-экономического развития, в которой отражены их ключевые проблемы и задачи.

Это предоставит возможность выявить направленность региональных органов государственной власти при разработке своих программных документов и оценить качество проводимой политики в зависимости от этой ориентации.

Для того чтобы выявить на что опираются региональные органы власти при разработке государственных программ в сфере охраны окружающей среды (на собственные региональные проблемы или на государственную программу федерального центра), необходимо, во-первых, выделить основные подпрограммы, разработанные в рамках государственной программы РФ в сфере экологического развития и сопоставить их с региональными, так как это позволит провести детальное сравнение по содержанию разработанных программ в субъектах РФ и федеральной государственной программы. Во-вторых, провести анализ на региональную ориентацию государственных программ субъектов РФ путем сравнения содержания государственных программ в сфере экологии с упоминанием каждого из направлений (подпрограмм) в стратегии социально-экономического развития региона РФ. Это позволит понять присутствует ли в программах увязка с целями и задачами вышестоящих документов на региональном уровне и ориентированы ли органы власти на решение собственных локальных экологических проблем.

Название ключевой государственной программы в сфере экологического развития РФ – «Охрана окружающей среды». Рассматриваемый период реализации программы 2012–2020 гг.¹⁰ В данной государственной программе выделяются следующие подпрограммы:

1. Регулирование качества окружающей среды.
2. Биологическое разнообразие России.
3. Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды.
4. Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике.
5. Приоритетный проект «Чистая страна».
6. Охрана оз. Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории.

Анализ производился следующим образом: предполагается, что, если присутствует 3 из 4 совпадений с подпрограммами (по содержанию и по названиям) регион в плане разработки программных документов ориентирован на федеральный центр, если 2 и меньше, то федеральная ориентация отсутствует. Было выделено минимум три совпадения с подпрограммами, так как часть подпрограмм на федеральном уровне имеют узкоспециализированный характер, они имеют общенациональное значение: «Охрана оз. Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории» и «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике». Поэтому данные программы исключены из анализа.

С другой стороны, чтобы выявить региональную ориентацию органов исполнительной власти субъектов РФ, были проанализированы и сопоставлены региональные государственные программы в сфере охраны окружающей среды со стратегией социально-экономического развития соответствующих регионов. Предполагается, что, если более половины содержания, названий государственных программ (подпрограмм) в области охраны окружающей среды указано в стратегии социально-экономического развития, регион в плане разработки программных документов ориентирован на свои локальные потребности и проблемы и наблюдается соответствие между целями и задачами вышестоящих программных документов нижестоящим.

⁹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/71ca40dc63d9a84157b4afc7189f705a813d8a56/ (дата обращения: 17.03.2022).

¹⁰ О федеральном бюджете на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.: Фед. закон Рос. Федерации от 19 дек. 2016 г. № 415-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209150/836bffe6cacc5ba3d6e66b66f6af452ef02e6355 (дата обращения: 17.03.2022).

Предполагается, что в результате анализа могут получиться 4 группы регионов, в которых будет выражена / не выражена региональная/ федеральная ориентация, и которые далее будут измерены по качеству проводимой политики.

При этом качество региональной экологической политики измеряется через нахождение региона на соответствующем месте в региональных Российских рейтингах, действующих в России, долю средств регионального бюджета каждого из субъектов РФ, выделяемых на государственную программу по экологии (так как при анализе факторов, указанных в работе М.В. Терешинной, предполагается, что более богатые регионы будут больше тратить на разработку региональной экологической политики), а также долю средств федерального бюджета, выделяемых на государственную программу в сфере экологии в регионе, что может продемонстрировать насколько этот показатель зависит от ориентации региона.

Для анализа используются региональные экологические рейтинги в качестве индикаторов конечных, общественно значимых результатов, так как они представляют собой комплексную оценку уровня качества охраны окружающей среды, условий комфортного проживания в том или ином регионе. Региональные экологические рейтинги представляют собой результаты работы ряда эндогенных факторов:

- ESG-рейтинг¹¹ проводит оценку социальных, экологических рисков в регионах, также отражает степень открытости правового процесса, внимание к закону, тип политического режима, размер региона и плотность населения через показатель качества государственного управления.

- Экологический рейтинг регионов «Зеленый патруль»¹² отражает степень открытости правового процесса, уровень культуры, внимание к экологическим проблемам.

- Экологический ранжирование субъектов РФ¹³ – это комплексный индикатор состояния окружающей среды в регионе, включающий в себя шесть показателей: уровень выбросов вредных веществ, сброс загрязненных сточных вод, отходы производства и потребления, водопотребление, энергопотребление, а также затраты на охрану окружающей среды.

- Рейтинг качества жизни населения в российских регионах¹⁴ построен на основе комплексного учета различных параметров, характеризующих качество жизни в регионах.

- Рейтинг регионов по качеству жизни¹⁵ основывается на расчетном индексе, описывающем качество жизни их жителей с точки зрения личного благосостояния и благоустроенности окружающей обстановки, включая социальную инфраструктуру. Отражает эндогенный фактор богатства региона.

Предполагается, что использование данных рейтингов при оценке качества экологической политики поможет определить различия в реальном положении дел в регионах.

Для анализа каждой из 4 групп регионов были взяты средние значения по регионам каждого из рассматриваемых индикаторов.

Результаты

В результате анализа были обнаружены 4 разные группы регионов. В 54 регионах – самая многочисленная группа, и федеральная и региональная ориентация оказались выраженными, в 13 регионах почти не отражены аспекты федеральной государственной программы, в 15 регионах, наоборот, не наблюдается региональной ориентации, 3 региона не имеют ни выраженную федеральную, ни региональную ориентацию (табл. 1).

¹¹ ESG-рейтинг российских регионов: готовность к кризису: РАЭК Аналитика – рейтинговое агентство. URL: https://raex-a.ru/rankings/regions/ESG_rating#ESG (дата обращения: 17.03.2022).

¹² Экологический Рейтинг регионов («Зеленый патруль»). URL: <https://greenpatrol.ru/ru/stranica-dlya-obshchego-reytinga/ekologicheskiy-reyting-subektov-rf?tid=388> (дата обращения: 17.03.2022).

¹³ Кому на Руси дышать хорошо: АКРА от 01 фев. 2021. URL: <https://www.acra-ratings.ru/research/2328> (дата обращения: 17.03.2022).

¹⁴ Качество жизни в российских регионах – Рейтинг 2019: РИА от 17 фев. 2020 г. URL: <https://riarating.ru/infografika/20200217/630153946.html> (дата обращения: 17.03.2022).

¹⁵ Лучшие регионы для жизни: Рейтинг РБК, РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/21/07/2020/5f159b3b9a79472f207e8324> (дата обращения: 17.03.2022).

**Матрица соответствия государственных программ субъектов РФ
федеральным государственным программам и стратегиям
социально-экономического развития субъектов РФ**

	Региональная ориентация выражена	Региональная ориентация не выражена
Федеральная ориентация выражена	Астраханская область, Волгоградская область, Ивановская область, Иркутская область, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесская республика, Костромская область, Краснодарский край, Красноярский край, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Московская область, Мурманская область, Ненецкий округ, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Приморский край, Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Санкт-Петербург, Саратовская область, Сахалинская область, Севастополь, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Тульская область, Тюменская область, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Челябинская область, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ярославская область, Владимирская область	Архангельская область Москва Липецкая область Магаданская область Пензенская область Республика Дагестан Республика Мордовия Республика Татарстан (Татарстан) Свердловская область Тверская область Удмуртская Республика Ульяновская область Чукотский автономный округ Пермский край Воронежская область
Федеральная ориентация не выражена	Алтайский край Амурская область Белгородская область Вологодская область Еврейская автономная область Забайкальский край Калининградская область Калужская область Камчатский край Кемеровская область Кировская область Орловская область Томская область	Брянская область Псковская область Чеченская Республика

Источник: составлено автором.

Рассмотрим Псковскую область как пример третьей группы регионов. Эта самая малочисленная группа, в нее входят всего три региона (Чеченская республика, Псковская область, Брянская область), однако, по оценкам экспертов два из трех регионов являются экологически благополучными, с низким антропогенным воздействием на окружающую среду¹⁶. В Псковской области есть 3 государственных программы, которые реализует комитет по природным ресурсам и экологии, каждая из которых имеет узкоспециализированную направленность и ориентирована либо только на развитие лесного хозяйства, либо сельского хозяйства или рыбохозяйственного комплекса. Однако эти программы только косвенно связаны с обеспечением охраны окружающей среды. В данных программах не формулируется задач по сохранению биологического разнообразия, регулированию качества окружающей среды, ликвидации накопленного экологического ущерба или мониторингу окружающей среды, что полностью исключает федеральную направленность. Также трудно отнести Псковскую область и к субъекту РФ с региональной ориентацией при разработке программных документов. В стратегии социально-экономического развития Псковской области до 2020 г. указано только о необходимости формирования программы по развитию сельского хозяйства, однако ничего не сказано про системное развитие лесного хозяйства и рыбохозяйственного комплекса. С другой стороны, в программе присутствует другое экологическое направление, которое не затронуто государственной программой: переработка и захоронение отходов. Кроме того, в стратегии нет никаких упоминаний об охране окружающей среды.

Сопоставляя список субъектов РФ, которые имеют только федеральную ориентацию (группа № 1), только региональную ориентацию (группа № 2), которые не опираются ни на то, ни на другое (группа № 3), у которых выражена и региональная, и федеральная ориентация (группа № 4), отметим, что их средние значения как в различных российских региональных экологических рейтингах и рейтингах по качеству жизни населения, так и средние значения доли средств федерального бюджета, выделяемых на государственную программу охраны окружающей среды в регионе, и доли самих затрат на охрану окружающей среды, разнятся (табл. 2).

Таблица 2

Средние значения 4 групп регионов РФ по анализируемым показателям

Показатели	Группа № 1 – регионы с «федеральной» ориентацией	Группа № 2 – регионы с «региональной» ориентацией	Группа № 3 – регионы без выраженной ориентации	Группа № 4 – регионы совмещающие две ориентации
ESG-рейтинг (max 1; min 85)	31,73	52,31	65,67	41,1
Экологический рейтинг регионов «Зеленый патруль» (max 1; min 85)	33,73	41,46	52,67	47,3
Экологический рэнкинг субъектов РФ (max 1; min 5)	2,67	3,18	2,67	2,9
Рейтинг качества жизни населения в российских регионах (max 1; min 85)	37	48,38	55,67	42,7
Рейтинг регионов по качеству жизни (max 7; min 1)	3,59	2,47	2,67	2,8
Доля средств федерального бюджета, выделяемых на ГП по экологии в регионе	25,91	35,62	42,71	29
Доля затрат на экологию по отношению к общей доле затрат на все ГП	0,5	0,7	0,4	0,8

Источник: составлено автором.

¹⁶ Чистые перспективы: Псковская область формирует экологическую программу (2021), ПЛН: псковская лето новостей, 21 марта. URL: <https://pln-pskov.ru/society/408832.html> (дата обращения: 17.03.2022); Шамхан Исмаилов: Экологическая ситуация в Чеченской Республике оценивается как благоприятная (2021), Вести Чеченской Республики, 22 мая. URL: <http://vesti95.ru/2021/05/shamhan-ismailov-ekologicheskaya-situatsiya-v-chechenskoj-respublike-otsenivaetsya-kak-blagopriyatnaya/> (дата обращения: 17.03.2022); Экологическая повестка в Чеченской Республике (2019), Давыдов. Индекс от 17 июля. URL: <https://davydov.in/nature/ekologicheskaya-povestka-v-chechenskoj-respublike/> (дата обращения: 17.03.2022).

Важно отметить, что рейтинги имеют разную методологию. В части рейтингов субъекты РФ ранжируются от 1 места до 85, остальные рейтинги используют объединенную оценку показателей и ранжируют регионы в соответствии с весом. Поэтому совокупный анализ значений регионов во всех рассматриваемых рейтингах позволяет наиболее точно интерпретировать полученные данные.

В целом в таблице видно, что места во всех значимых региональных рейтингах выше у группы № 1, однако доля затрат на охрану окружающей среды у группы № 2 более высока. Группа № 3 практически во всех показателях занимает последние места, однако доля средств федерального бюджета, выделяемых на региональные государственные программы по охране окружающей среды выше, чем у всех остальных групп. У группы № 4 в большинстве индикаторов – средние значения относительно остальных.

Стоит учитывать и финансовый аспект разработки государственных программ по экологии. Дополнительно были проанализированы регионы по источникам финансирования государственных программ по охране окружающей среды и было выявлено, что во многих документах указана проблема недостаточного финансирования сферы охраны окружающей среды и доля средств, выделяемых на государственную программу по экологии во многих регионах не превышает 1% по отношению к общей доле программных расходов региональных бюджетов. Также практически все государственные программы по экологии субъектов РФ софинансируются из бюджета РФ (табл. 3).

Таблица 3

Распределение регионов РФ по источникам финансирования государственных программ по охране окружающей среды

Источники финансирования	Количество регионов
Более высокая доля средств федерального бюджета (более 50%), выделяемых в качестве расходов на государственную программу	17
Более высокая доля средств регионального бюджета (более 50%), выделяемых в качестве расходов на государственную программу	39
Более высокая доля средств из внебюджетных источников (более 50%), выделяемых в качестве расходов на государственную программу	23
Присутствуют средства из федерального бюджета, выделяемых в качестве расходов на государственную программу	79

Источник: составлено автором.

Кроме того, те субъекты РФ, где наблюдается более высокая доля средств федерального бюджета по отношению к другим источникам финансирования, привержены стратегии федерального центра. Например, средства федерального бюджета составляют основу реализации государственной программы в следующих регионах: Астраханская область (76%), Камчатский край (95%), Карачаево-Черкесская Республика (92%), Республика Карелия (80%), Чеченская, Чувашская республика (74%), Республика Бурятия, Рязанская область (70%) и все данные регионы, исключая Чеченскую республику, при разработке программ ориентированы на федеральный центр. У большинства регионов, где более высокая доля средств регионального бюджета, наблюдается такая же ситуация относительно выраженного учета своего социально-экономического развития.

Анализ результатов

Было выявлено, что регионы используют разные стимулы при выработке региональной экологической политики. У регионов до сих пор сильна тенденция дублировать федеральные законы в области экологического законодательства. Государственные цели в области решения экологических проблем являются вектором для многих регионов (69). Большинство субъектов РФ (54) учитывает в государственных программах в области охраны окружающей среды как региональные особенности своего развития, так и необходимость исполнения целей государственной программы РФ. Важно отметить и локальный характер разработки программ в большей части регионов (67), программы строятся на региональных проблемах, выявленных в соответствующей области. Это является свидетельством того, что регионы опираются на собственные внутренние разработанные документы (региональные стратегии и концепции) при планировании своих документов.

Стоит отметить, что места во всех значимых региональных рейтингах по результатам анализа выше у группы регионов с федеральной ориентацией. Это означает, что согласно рейтингам, они больше заботятся о состоянии окружающей среды, более активно проводят и освещают экологические мероприятия, более серьезно относятся к загрязнению атмосферного воздуха и поддерживают высокое качество жизни населения. Кроме того, по данным ВРП – в эту группу входят более богатые промышленные и аграрно-промышленные регионы по сравнению с другими группами. Полученные результаты могут быть связаны с тем, что регионы, ориентированные на федеральный центр, получают субсидии на реализацию собственных государственных программ в области охраны окружающей среды, соответственно, появляется возможность выделять больше средств на данную сферу. Финансирование со стороны федерального центра позволяет данным субъектам РФ включать в свои программы большее количество задач и подпрограмм, тогда как субъекты с региональной ориентацией вынуждены решать только узкий круг проблем и оставлять без внимания другие. С другой стороны, существует риск, что предоставление регионам субсидий из федерального бюджета на реализацию программ может наложить определённые обязательства на решение не острых проблем региона, а на достижение целей государственных программ РФ. Во-вторых, подпрограммы федеральной государственной программы в данной области затрагивают ключевые экологические проблемы, сформулированные в федеральных программных документах и характерные для большинства регионов – это проблемы в сфере переработки и утилизации отходов, сохранения биологического разнообразия, экологического образования и мониторинга качества окружающей среды. С этой точки зрения данным субъектам проще ориентироваться на федеральные документы, нежели разрабатывать собственные. Кроме того, возможна ситуация, при которой данные регионы не выделяют собственные проблемы, потому что они не являются для них значимыми и острыми, и на общем фоне без их учета возможно поддержание высокого качества экологической политики. Для подтверждения данных предположений необходимы дальнейшие региональные качественные исследования в данной области.

Стоит отметить, что затраты на охрану окружающей среды выше у группы регионов с региональной ориентацией, однако это не позволяет им поддерживать высокое качество реализации политики. Субъекты РФ, которые имеют четко выраженную региональную и федеральную ориентацию, показывают средние показатели качества проводимой политики по всем индикаторам, но самое высокое качество политических институтов (Кынев, 2017), то есть в данной группе более высокий уровень политической конкуренции, институциональная независимость депутатов регионального парламента, выше степень защиты парламентских прав оппозиции в региональном парламенте, а значит присутствует возможность диалога и учет мнений различных стейкхолдеров.

У регионов, которые не ориентированы ни на федеральный центр, ни на собственные региональные проблемы при разработке программ логично низкие места в различных рейтингах, как и доля средств, выделяемых на охрану окружающей среды. С данной точки зрения это свидетельствует о том, что качество разработки экологической политики в данных регионах ниже, чем у остальных двух групп. Однако согласно ежегодным докладам об экологической ситуации¹⁷ в двух из трех регионов, экологическая ситуация отмечается как благоприятная, устойчивая с низким уровнем антропогенного воздействия на окружающую среду, об этом свидетельствует снижение загрязнения атмосферного воздуха, активная вовлеченность населения, реализуемые программы по вывозу и переработке отходов и т.д.

Заключение

Постепенно экологическая политика становится частью региональной повестки дня и наблюдается как минимум формальное соответствие между задекларированными целями о развитии направления по улучшению качества окружающей среды и экологических условий жизни человека в концепции социально-экономического развития и их выполнением. Об этом свидетельствует то, что каждый субъект РФ разрабатывает и реализует как минимум одну программу по экологии.

Основная гипотеза исследования не подтвердилась, так как было выявлено, что региональные органы власти, которые используют политику подражания федеральному центру при разработке соб-

¹⁷ Ежегодный доклад об экологической ситуации Псковской области: Распоряжение губернатора от 29 июня 2021 г. № 76-РГ. URL: <https://priroda.pskov.ru/vidy-deyatelnosti/vidy-deyatelnosti/ohrana-okruzhayushchey-sredy/ezhegodnyy-doklad-ob-ekologicheskoy-situacii-pskovskoy-oblasti> (дата обращения: 17.03.2022); Доклад о состоянии и об охране окружающей среды Чеченской Республики в 2020 г.: Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Чеченской республики. URL: <http://mpr-chr.ru>.

ственной региональной экологической политики, достигают более высокого качества охраны окружающей среды.

На основе анализа качества разработки экологической политики в государственных программах регионов РФ были разработаны предложения по их совершенствованию в целях более эффективной имплементации мероприятий и достижения целей стратегического планирования.

Во-первых, необходимо совершенствование нормативно-правового обеспечения деятельности. Следует выстроить строгое соответствие нижестоящих региональных документов вышестоящим региональным и федеральным документам и исключить абсолютное копирование регионами содержания федеральных программ в сфере охраны окружающей среды. Должен быть разработан комплекс программ в сфере охраны окружающей среды, который отражал бы все приоритетные направления конкретного региона. Это необходимо закрепить в нормативно-правовых актах, касающихся разработки государственных программ.

Во-вторых, в настоящее время наблюдается ситуация, когда некоторые регионы тратят большее количество средств на охрану окружающей среды чем другие, но это не соотносится с качеством ее проведения. Поэтому необходимо решить вопрос с финансированием государственных программ, нужна сбалансированность и взаимосвязанность программ по приоритетам, задачам, мероприятиям и финансовым ресурсам, так как из-за недостатков планирования ресурсного обеспечения возможны риски невыполнения мероприятий и недостижения целей государственной программы.

Во-третьих, необходима объективная экспертиза программ, которая возможна путем предоставления ежеквартальных отчетов по реализации программ с указанием конкретных критериев эффективности, как это сейчас частично реализовано на портале государственных программ РФ.

В-четвертых, необходимо учитывать ресурсный потенциал регионов и возможности государственной поддержки при формировании проектов государственных программ.

Следование данным рекомендациям позволит сделать процедуру разработки и реализации государственных программ более прозрачной и эффективной, а контроль за их реализацией постоянным и непрерывным.

Однако необходимы дальнейшие дополнительные исследования, направленные на качественный анализ регионов из выявленных групп для понимания их региональных различий при проведении экологической политики, а также причинах и способах достижения качества ее реализации.

Список литературы / References

- Аляутдинов, Н. Ф., Галкин, А. И. (2015) 'KPI как инструмент оценивания эффективности деятельности органов государственного управления Российской Федерации', *Креативная экономика*, 9, сс. 1104–1111. [Aliautdinov, N. F., Galkin, A. I. (2015) 'KPI as an instrument for assessment of effectiveness of the RF state administration bodies' activity' [KPI kak instrument otsenivaniia effektivnosti deiatel'nosti organov gosudarstvennogo upravleniia Rossiiskoi Federatsii], *Kreativnaia ekonomika*, 9, pp. 1104–1111. (In Russ.)].
- Аркадьева, О. Г. (2018) 'Оценка эффективности реализации государственных программ: методические аспекты формирования отчетности', *Экономический анализ: теория и практика*, 1 (472), сс. 184–200. [Arkad'eva, O. G. (2018) 'State program performance evaluation: methodological aspects of report generation' [Otsenka effektivnosti realizatsii gosudarstvennykh programm: metodicheskie aspekty formirovaniia otchetnosti], *Ekonomicheskii analiz: teoriia i praktika*, 1 (472), pp. 184–200. (In Russ.)].
- Безруков, А. В. (2012) 'Укрепление единства государственной власти Президентом России при проведении преобразований в системе федеративных отношений', *Антиномии*, 12, сс. 467–475. [Bezrukov, A. V. (2012) 'Strengthening of unity of state power by President of Russia in process of reforming federal system' [Ukreplenie edinstva gosudarstvennoi vlasti Prezidentom Rossii pri provedenii preobrazovaniia v sisteme federativnykh otnoshenii], *Antinomii*, 12, pp. 467–475. (In Russ.)].
- Борщевский, Г. А. (2018) 'Инструменты оценки реализации государственных программ Российской Федерации', *Государственное управление: Электронный вестник*, 67, сс. 6–30. [Borshchevskii, G. A. (2018) 'Tools for Estimation of the Russian Government Programs' [Instrumenty otsenki realizatsii gosudarstvennykh pro-

- gramm Rossiiskoi Federatsii], *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 67, pp. 6–30. (In Russ.).
- Бреусова, А. Г. (2015) ‘Оценка эффективности государственных программ’, *Вестник Омского университета. Серия Экономика*, 2, сс. 128–136. [Breusova, A. G. (2015) ‘Evaluation of the effectiveness of state programs’ [Otsenka effektivnosti gosudarstvennykh program], *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Ekonomika»*, 2, pp. 128–136. (In Russ.).]
- Бусыгина, И. М. (2018) ‘Зачем и как реформируют российский федерализм’, *Контрапункт*, 11, сс. 1–8. [Busygina, I. M. (2018) ‘Why and how Russian federalism is being reformed’ [Zachem i kak reformiruiut rossiiskii federalizm], *Kontrapunkt*, 11, pp. 1–8. (In Russ.).]
- Васецкая, Н. О. (2019) ‘Программно-целевое управление как инструмент финансовой реализации федеральных целевых программ’, *Экономика науки*, 5(3), сс. 160–169. [Vasetskaia, N. O. (2019) ‘Program-target management as a tool of financial implementation of special federal programs’ [Programmno-tselevoe upravlenie kak instrument finansovoi realizatsii federal'nykh tselevykh program], *Ekonomika nauki*, 5(3), pp. 160–169. (In Russ.).]
- Горин, И. А., Кузнецова, Е. Г. (2017) ‘Оценка эффективности государственных программ развития региона: практические и методические аспекты’, *Вестник Российского университета кооперации*, 4 (30), сс. 32–37. [Gorin, I. A., Kuznetsova, E. G. (2017) ‘Evaluation of effectiveness of state regional development programs: practical and methodological aspects’ [Otsenka effektivnosti gosudarstvennykh program razvitiia regiona: prakticheskie i metodicheskie aspekty], *Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii*, 4 (30), pp. 32–37. (In Russ.).]
- Добролюбова, Е. И., Ключкова, Е., Южаков, В. Н. (2016) ‘Методические рекомендации по разработке и оценке результативности и эффективности государственных программ на региональном уровне’, *Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*, сс. 1–64. [Dobroliubova, E. I., Klochkova, E., Iuzhakov, V. N. (2016) ‘Guidelines for the development and evaluation of the effectiveness and efficiency of public programs at the regional level’ [Metodicheskie rekomendatsii po razrabotke i otsenke rezul'tativnosti i effektivnosti gosudarstvennykh program na regional'nom urovne], *Rossiiskaia akademiia narodnogo khoziaistva i gosudarstvennoi sluzhby pri prezidente Rossiiskoi Federatsii*, pp. 1–64. (In Russ.).]
- Дружинин, П. В., Шкиперова, Г. Т. (2018) ‘Оценка результативности политики в сфере обеспечения экологической безопасности регионов России’, *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*, 12 (369), сс. 2356–2372. [Druzhinin, P. V. Shkiperova, G. T. (2018) ‘Evaluation of the effectiveness of the environmental security in the Russian regions’ [Otsenka rezul'tativnosti politiki v sfere obespecheniia ekologicheskoi bezopasnosti regionov Rossii], *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*, 12 (369), pp. 2356–2372. (In Russ.).]
- Звягинцев, П. С. (2016) ‘Государственные программы Российской Федерации и их экономическая эффективность’, *Вестник Института экономики Российской академии наук*, 6, сс. 171–183. [Zviagintsev, P. S. (2016) ‘State programs of the Russian Federation and their economic efficiency’ [Gosudarstvennye programmy Rossiiskoi Federatsii i ikh ekonomicheskaiia effektivnost'], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk*, 6, pp. 171–183. (In Russ.).]
- Каратаева, Г. Е., Каратаев, А. С., Грошева, Т. А. (2014) ‘Система государственного стратегического планирования’, *Актуальные вопросы экономических наук: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Уфа, июнь 2014 г.)*. Т. 0. Уфа: Лето, сс. 27–32. [Karataeva, G. E., Karataev, A. S., Grosheva, T. A. (2014) ‘State strategic planning system’ [Sistema gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniia], *Aktual'nye voprosy jekonomicheskikh nauk: materialy III Mezhdunar. nauch. konf. (g. Ufa, ijun' 2014 g.)*. Т. 0. Ufa: Lето, pp. 27–32. (In Russ.).]
- Кожевников, А. В., Пономарева, С. А. (2017) ‘Об оценке эффективности региональных государственных программ’, *Финансы*, 9, сс. 18–23. [Kozhevnikov, A. V., Ponomareva, S. A. (2017) ‘Evaluation of effectiveness of state regional development’ [Ob otsenke effektivnosti regional'nykh gosudarstvennykh program], *Finansy*, 9, pp. 18–23. (In Russ.).]

- Костылев, А. А. (2010) 'Особенности формирования экологической политики региона', *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*, 1, сс. 130–135. [Kostylev, A. A. (2010) 'Features of the regional ecological policy formation' [Osobennosti formirovaniia ekologicheskoi politiki regiona], *Vestnik Tambovskogo universiteta. Serii: Gumanitarnye nauki*, 1, pp. 130–135. (In Russ.)].
- Кынев, А. В. (2017) 'Качество региональных политических институтов: попытка измерения', *Политическая наука*, 4, сс. 259–283. [Kynev, A. V. (2017) 'Quality of regional political institutions: Attempt of measurement' [Kachestvo regional'nykh politicheskikh institutov: popytka izmereniia], *Politicheskaiia nauka*, 4, pp. 259–283. (In Russ.)].
- Левицкая, Н. В., Савельев, И. И. (2016) 'Анализ методик оценки эффективности реализации государственных программ отдельных субъектов Российской Федерации', *Эффективное антикризисное управление*, 4(97), сс. 72–77. [Levitskaia, N. V., Savel'ev, I. I. (2016) 'Analysis of methods of estimation of efficiency of realization of state programs of separate subjects of the russian federation' [Analiz metodik otsenki effektivnosti realizatsii gosudarstvennykh programm ot del'nykh sub"ektov Rossiiskoi Federatsii], *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie*, 4(97), pp. 72–77. (In Russ.)].
- Мирзеханова, З. Г. (2014) 'Региональная экологическая политика: содержание и индикаторы реализации отдельных направлений', *Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук*, 3 (175), сс. 77–84. [Mirzekhanova, Z. G. (2014) 'Regional environmental policy: content and indicators of several directions implementation' [Regional'naia ekologicheskaiia politika: soderzhanie i indikatory realizatsii otdel'nykh napravlenii], *Vestnik Dal'nevostochnogo otdeleniia Rossiiskoi akademii nauk*, 3 (175), pp. 77–84. (In Russ.)].
- Мхитарян, Ю. И. (2018) 'Особенности оценки эффективности государственных программ Российской Федерации', *Век качества*, 2, сс. 7–19. [Mkhitarian, Yu. I. (2018) 'Features of assessment of efficiency of state programs of the Russian Federation' [Osobennosti otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii], *Vek kachestva*, 2, pp. 7–19. (In Russ.)].
- Плотников, В. А., Федотова, Г. В. (2013) 'Программно-целевой метод в управлении экономикой региона', *Финансовая аналитика: проблемы и решения*, 7, сс. 2–9. [Plotnikov, V. A., Fedotova, G. V. (2013) 'Program-target method in the management of the regional economy' [Programmno-tselevoi metod v upravlenii ekonomikoi regiona], *Finansovaiia analitika: problemy i resheniia*, 7, pp. 2–9. (In Russ.)].
- Попова, А. Г. (2018) 'К вопросу об оценке результативности региональной политики, как совокупности экономического, социального и экологического компонентов', *Региональная экономика и управление: электронный научный журнал*. 2 (54). URL: <https://eee-region.ru/article/5408/> (дата обращения: 17.03.2022). [Popova, A. G. (2018) 'To the question of assessing the effectiveness of regional policy, as a combination of economic, social and environmental components' [K voprosu ob otsenke rezultativnosti regional'noi politiki, kak soвокupnosti ekonomicheskogo, sotsial'nogo i ekologicheskogo komponentov], *Regional'naia ekonomika i upravlenie: elektronnyi nauchnyi zhurnal*, 2 (54). Available at: <https://eeeregion.ru/article/5408/> (Accessed: 17 March 2022). (In Russ.)].
- Терешина, М. В., Лувсандондовын Оюунцэцэг, Тамбовцева, Т. (2007) 'Инструменты государственной экологической политики: международный опыт', *Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации*. Ч. 1. Москва, сс. 800–807. [Tereshina, M. V., Luvsandondovyn Oiuuntsetseg, Tambovtseva, T. (2007) 'Tools of ecological policy in different countries: international experience' [Instrumenty gosudarstvennoi ekologicheskoi politiki: mezhduнародnyi opyt], *Gosudarstvennoe upravlenie v XXI veke: traditsii i innovatsii*. Ch. 1. Moscow, pp. 800–807. (In Russ.)].
- Ферару, Г. С., Растворцев, А. Ф., Благадырёва, А. М. (2011) 'Методические подходы к формированию и реализации региональной экологической политики' *Вопросы государственного и муниципального управления*. 1, сс. 27–36. [Feraru, G. S., Rastvorcev, A. F., Blagadyrjova, A. M. (2011) 'Methodological approaches to the formation and implementation of regional environ-

- mental policy' [Metodicheskie podhody k formirovaniyu i realizacii regional'noj jekologicheskoy politiki], *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya*, 1, pp. 27–36. (In Russ.).
- Шаш, Н. Н., Бородин, А. И., Татуев, А. А. (2014) 'Проблемы перехода на программный бюджет: новые вызовы бюджетной политике России', *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*, 11, сс. 31–38. [Shash, N. N., Borodin, A. I., Tatuev, A. A. (2014) 'Problems of transition to the program budget: new challenges to the budget policy of Russia' [Problemy perehoda na programmnyj bjudzhet: novye vyzovy bjudzhetnoj politike Rossii], *Buhgalterskij uchet v bjudzhetnyh i nekommercheskih organizacijah*, 11, pp. 31–38. (In Russ.).]
- Al-Saidi, M. (2019) Environmental Policy and Sustainable Development. In: Leal Filho W. (eds) *Encyclopedia of Sustainability in Higher Education*. Springer, Cham. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-319-63951-2_434- (дата обращения: 17.03.2022).
- Cherniwchan, J., Copeland, B. R. and Scott Taylor, M. (2017) 'Trade and the environment: new methods, measurements, and results', *Annu. Rev. Econom*, 9, pp. 59–85.
- Feldman, A. (2017) 'Strengthening Results-Focused Government Strategies to Build on Bipartisan Progress in Evidence-Based Policy', *Economic Studies at Brookings*.
- Kammerlander, A., Schulze, Günther G. (2021) 'Political-economic correlates of environmental policy', *Environmental Research Letters*, Vol. 16, 2, pp. 1–10. DOI: /10.1088/1748-9326/abdc89.
- Li, Q. and Reuveny, R. (2006) 'Democracy and environmental degradation', *Int. Stud. Q.*, 50, pp. 935–956.
- Payne, R. (1995) 'Freedom and the environment', *J. Democr.*, 6, pp. 41–55.
- Povitkina, M (2018) 'The limits of democracy in tackling climate change', *Environ. Polit.*, 27, pp. 411–432.
- Robinson, M. (2013) Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence. World Bank Independent Evaluation Group and the Thematic Group for Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation. Evaluation Capacity Development.

Статья поступила в редакцию: 25.05.2022

Статья принята к публикации: 14.07.2022

VECTORS OF THE RUSSIAN REGIONAL ENVIRONMENTAL POLICY DESIGN: STATE PROGRAMS ANALYSIS

Ch. P. Turtseva

Ch. P. Turtseva, 3rd year postgraduate student of the Faculty of History and Political Science, Perm State University.

E-mail: burdina.k@bk.ru (ORCID: 0000-0003-2109-7772).

Abstract

Environmental policy is a complex system influenced by many factors. However, due to the continued centralization of Russia, it can be expected that such an exogenous factor as the commitment of the constituent entities of the Russian Federation to the strategy of the federal center will be of great importance in developing their own regional environmental policy. On the other hand, regional authorities independently determine the directions for the development of regional policy in this area. This raises the question - does the regions' orientation have an impact on the quality of regional environmental policy?

The study of the vector of Russian regional environmental policy development was carried out on the basis of state programs in the field of environmental development of 85 Russian regions, implemented from 2012 to 2025. The paper showed that state goals in the field of solving environmental problems serves as a vector for most regions. An important highlight is the local nature of the programs' development in most regions; programs are based on regional problems identified in a particular area. Simultaneously, according to the official regional environmental ratings in Russia, the constituent entities of the Russian Federation that copy the policy of the federal center, show greater concern for the quality of the environment.

Keywords: Russian regional environmental policy; Russian regions; state programs; environmental protection; regional public authorities; environmental problems; quality of the environmental policy.