Министерство образования республики Татарстан

Кафедра менеджмента

Контрольная работа

по дисциплине:

Экологический менеджмент

на тему

Зарубежный опыт управления охраной окружающей среды

2007

**Содержание**

Введение

1. Зарубежный опыт в решении экологических проблем

2. Экологическое управление в США

3. Административно - правовая база экологического управления в Японии

Заключение

Список литературы

**Введение**

Человек долгое время относился потребительски к окружающей его среде и к природным ресурсам, которыми он пользуется. Чем дольше живет человечество на планете, тем меньше становиться ресурсов и ухудшается состояние природной среды. В настоящее время люди уже стали осознавать необходимость бережного отношения к окружающей природной среде.

Но возникшая проблема была бы быстро и эффективно решена, как это неоднократно случалось в истории науки, если бы не одно важное обстоятельство. Дело в том, что сохранение экологического равновесия требует от общества больших усилий. Проявление таких усилий должно начинаться с качественно нового отношения между природой и обществом. Такое экологическое воспитание и образование - процесс длительный: необходимо изменить устойчивое «завоевательное» отношение к природе. Помогает человечеству в решении трудной задачи: рациональное и бережное управление использованием компонентов природной среды, такая дисциплина как экологический менеджмент. Его основные задачи: налаживание экологически безопасных производственных процессов; обеспечение экологической совместимости всех производств компании; достижение оптимальных эколого-экономических соотношений (максимум результата при минимальном ущербе для окружающей среды); предупреждение негативного антропогенного воздействия на природу в процессе производства, потребления или утилизации выпускаемой продукции; превращение экологических ограничений в новые возможности роста производственной деятельности; стимулирование природоохранных инициатив.

Охрана окружающей среды является основной задачей для многих стран мира, в том числе и России. Но, организовывая управление охраны среды, наша страна должна опираться на опыт и других стран. В своей работе я попытаюсь рассказать о таком опыте в странах мира и особенно в США.

**1. Зарубежный опыт в решении экологических проблем**

В связи со сложившейся критической ситуаций из-за истощения природных ресурсов во всех странах мира признана необходимость теоретических разработок и практических шагов в формировании экологической политики, предусматривающей заботу о сохранении природы, «качества» окружающей человека природной среды, о рациональном использовании существующих и потенциальных энергетических ресурсов, поддержания экологического равновесия в природе. Политика сохранения природной среды воплощается в форме крупных национальных программ, в которых предусматривается взаимодействие органов государственного управления, частного сектора, науки, финансовых учреждений. Во всех странах приняты целые своды законов об охране природы и ее отдельных компонентов. В них закрепляется новая функция государства по регулированию природоохранной деятельности, а также определены права и обязанности природопользователей. Вереницу законодательной пирамиды обычно венчает единый генеральный закон об охране природы, устанавливающий общие основы и цели политики и призванный обеспечить концептуальную однородность и целостность всей законодательной практики в области природопользования. В некоторых странах два общих закона: о нарушениях природной среды (загрязнение, разрушение ландшафтов и т.п.) и об охране животного и растительного мира. Такими законами в США является закон о национальной политике в области окружающей среды 1970 г., в Японии - основной закон по борьбе с загрязнением окружающей среды 1967г. и дополненный в 1970 г., в Швеции - закон о защите окружающей среды 1969г. За генеральным законом следуют многочисленные законодательные акты, регулирующие отдельные аспекты природопользования: для отдельных регионов и зон, для определенных секторов экономики, в отношении отдельных компонентов окружающей среды (воздух, пресные воды, прибрежные воды), нарушение среды (шумовой фон, тепловое и радиационное загрязнение), носителей нарушения среды (нефтепродукты, пестициды, некоторые химические соединения).

Государственное вмешательство в сферу природопользования в отдельных странах мира представляет собой сложную систему управления, в которой выделяются цели природоохранной политики - общие, функциональные (т.е. по каждому объекту политики), региональные; объекты политики - воздушный бассейн, водные системы, почвы, лес, другие природные ресурсы, среда обитания людей, заповедники и т.д.; уровни осуществления политики - государственный сектор, местные органы власти, частный сектор; инструментарий политики - контроль и наблюдение за состоянием среды (мониторинг), оперативное управление и превентивные мероприятия, научные исследования, подготовка кадров, финансирование и экономическое принуждение, международное сотрудничество, которое рассматривается как средство решения не только проблем, связанных с защитой какого - либо международного объекта природной среды, но и некоторых важных внутренних экологических проблем.

Прослеживается определенная тенденция: с одной стороны, увеличивается число органов государственного управления, включая отраслевые министерства, несущие ответственность за состояние среды, с другой - создаются центральные органы государственного управления с высокими полномочиями, ответственные за общее руководство в национальных масштабах всей политикой в области окружающей среды, за координацию этой политики и за участие в международных программах сотрудничества. Такими органами являются в США - федеральное агентство по охране окружающей среды, в Японии - управление по охране окружающей среды, во Франции - министерство по вопросам качества жизни и т.д. Кроме того, в ряде стран при правительстве были образованы специальные консультативные органы: в США - Совет по качеству окружающей среды, в Англии - Постоянная Королевская комиссия по борьбе с загрязнением окружающей среды и т.д.

Во многих странах в ходе разработки стратегии экологической политики была проведена большая работа по определению уровня расходов, необходимых для восстановления качества среды и ее нормального воспроизводства. Однако на этом пути возникли многочисленные практические и методологические трудности. В конечном счете, в капиталистических странах в основу проведения политики окружающей среды и ее финансирования был положен не критерий стоимости восстановления экологического баланса, а принцип нормативного качественного состояния окружающей среды, достижение которого обеспечивается либо системой норм и стандартов на предельно допустимые уровни и состав загрязнений, выброса отходов, шумов и т.д., либо системой налогообложения предприятий, допускающих нарушения установленных правил природопользования, либо, наконец, сочетанием этих двух методов.

Регулирование охраны среды в странах Запада сопровождается и подкрепляется системой экономического стимулирования.

**2. Экологическое управление в США**

Формирование системы органов экологического управления американских штатов происходило под воздействием двух тенденций, свойственных системе государственного управления США в целом. С одной стороны -- усиление роли федерального правительства в ряде сфер социально-экономического регулирования и управления, в том числе в области охраны окружающей среды. Данная тенденция привела к потере органами власти штатов монополии на осуществление ряда функций по охране окружающей среды и использованию природных ресурсов (борьба с загрязнением вод, регулирование размещения твердых отходов, борьба с шумом). С другой -- усложнение социальных проблем, и в частности экологических, неспособность федерального правительства достигнуть их эффективного решения, что обусловило перераспределение функций между центральным и низовыми уровнями власти и фактическое возвращение штатам полномочий по отдельным аспектам экологической политики. Если для начала 70-х годов характерно доминирующее воздействие первой тенденции, то с конца 70-х годов -- постепенное усиление второй.

Федеральное правительство определяет экологическую политику в целом, осуществляет общее руководство и контроль, оказывает техническую, финансовую и иную помощь, к штатам же перешли основные обязанности по практической реализации федеральной политики и решению экологических проблем регионального масштаба. В штатах этот процесс сопровождался расширением функций государственных аппаратов и образованием департаментов, комитетов, комиссий, агентств, отвечающих за охрану окружающей среды, или соответствующим перепрофилированием уже действующих. Каждый штат создал собственную систему природоохранных органов, различающихся по структуре, сферам и объему полномочий. Но в целом на основе анализа законодательства, результатов исследований советских и зарубежных специалистов, а также в соответствии с принятой в США классификацией можно выделить 4 типа органов управления.

Управление сориентировано преимущественно на решение хозяйственно-ресурсных проблем. Здесь ключевая позиция принадлежит департаменту природных ресурсов.

Управление преимущественно охраной здоровья населения, которое возглавляет департамент здравоохранения

Управление в высшей степени консолидировано, существует супер-агентство по охране окружающей среды и регулированию природопользования, другие экологические органы координируются агентством или их нет совсем.

Управление в высшей степени рассредоточено, экологических органов более десятка и ни один из них не занимает лидирующего положения.

Структура всех природоохранных департаментов штатов в целом одинакова. Обычно их возглавляет секретарь (министр) или комиссионер, назначенный и подчиняющийся губернатору. В отдельных штатах руководство осуществляется коллегиально. Сильно развиты и юридические службы штатов. Для защиты своих природоохранных интересов в судах отдельные штаты создали специальные отделы при департаментах юстиции, в других эти обязанности выполняют уже действующие отделы. Координацию деятельности органов экологического управления обеспечивают специальные отделы или соответствующие должностные лица, находящиеся непосредственно в исполнительном аппарате губернатора. Немаловажную роль в экологическом управлении штатов играют и общественные организации, объединяющие представителей различных слоев населения, профессий, регионов. В большинстве штатов таких организаций насчитывается до 50, и их общее воздействие на принимаемые решения значительно. Власти штатов проявляют внимание к деятельности общественных организаций, создают условия для непосредственного привлечения последних к управлению, поскольку они наиболее полно знают территориальные и социальные особенности представляемых регионов. К примеру, одна из наиболее авторитетных и мощных общественных организаций штата Орегон -- Совет по охране окружающей среды -- объединяет 70 организаций, среди которых «Граждане штата Орегон за чистый воздух», «Ассоциация зеленой зоны р. Уилламет» и др., а также 2200 индивидуальных членов. Представители Совета приглашаются в природоохранные органы штата для консультаций, обсуждения и составления заявлений о воздействии на окружающую среду, представляют свои законопроекты в легислатуру штата.

Таким образом, управление охраной окружающей среды и регулирование природопользования в каждом штате -- сложный процесс, протекающий с учетом, как общих тенденций государственного управления, так и исторических, географических, экономических и других особенностей штатов. Штаты проявляют значительную заинтересованность в решении экологических проблем. В некоторых случаях действующее штатное законодательство служит основой для разработки соответствующего федерального законодательства.

Первыми среди законов, касающихся охраны живой природы, были приняты законы о налоге на владение рыболовным и охотничьим снаряжением, а также законы, требующие получения специального разрешения на занятия охотой и рыболовством. Средства, полученные за счет этих налогов, шли на покупку земель с целью создания заказников для исчезающих видов животных и растений. На эти цели в итоге были собраны миллионы долларов (факт, на который следует обратить внимание тем, кто выступает против охоты).

В 1966 г. конгресс США принял закон о сохранении исчезающих видов млекопитающих и птиц, который преследует цель не только защитить живую природу, но и обозначить рамки проблемы исчезновения ненарушенной природы. Законом было предусмотрено составление списков исчезающих видов с указанием численности оставшихся особей, а также областей их распространения. В 1973 г. этот закон был значительно усилен в результате принятия серии поправок к нему. В законе отмечалось, что его действие ограничивается только пределами территории США, поэтому он не в силах защитить виды, обитающие в других частях земного шара. Была также выделена еще одна категория видов: виды-кандидаты на регистрацию в «Красной книге». Эти виды пока еще не исчезают, но тенденция к их исчезновению уже наметилась. Другая важная поправка к закону состояла в том, что к списку исчезающих видов животных был добавлен список исчезающих видов растений. Кроме того, согласно принятым поправкам, федеральным органам запрещалось воплощать в жизнь какие-либо проекты, создающие угрозу для существования того или иного вида и его местообитания. Несмотря на то что этот пункт поправки к закону не вызвал особых замечаний, при ее рассмотрении в конгрессе именно он стал основой конфликта, возникшего при строительстве плотины на р. Теллико. В том виде, в каком он записан, закон не позволял сопоставлять выгоды от осуществления проектов с возможными последствиями исчезновения видов.

Сразу же после вступления в силу федерального Закона о национальной политике в области охраны окружающей среды (1969 г) во многих штатах были приняты идентичные законы, благодаря чему обеспечено единообразие в применении природоохранительного законодательства. В отдельных случаях штатные законы содержат даже более жесткие, чем в федеральных актах, требования. Особо важную роль законодательство штатов играет в случае пробельности федерального. В частности, штаты занимают определяющие позиции в таких областях, как охрана подземных вод и сельскохозяйственных земель. В штатах Нью-Йорк и Нью-Джерси, например, действуют комплексные законы по охране подземных вод, размещению твердых отходов, охране сельскохозяйственных земель. Специально уполномоченные административные органы штатов провели классификацию подземных источников и разработали стандарты качества вод для различных категорий источников загрязнения. На их основе установлены приоритеты водопользования и осуществляется выдача разрешений. При утверждении водохозяйственных проектов в прибрежной зоне право решающего голоса остается за штатами.

Резко изменился объем участия штатов в экологическом управлении в начале 80-х годов. Началась «децентрализация» управления, штатам переданы основные обязанности по охране окружающей среды в стране. За короткий срок федеральное правительство главным образом методами вне правового регулирования, в частности путем ликвидации или сокращения финансирования природоохранных мероприятий, фактически перестало заниматься проблемами охраны окружающей среды. Признавая неправильным отступление федерального правительства от участия в управлении охраной окружающей среды, Совет по качеству окружающей среды при президенте США все же подтверждает и ошибочность излишней централизации природоохранных обязанностей, предпринятой в 70-х годах. По его мнению, следует развивать методы стимулирования добровольного участия штатов в общенациональной природоохранной деятельности, отказавшись от администрирования.

Как видно, в федеральной природоохранной системе США низовые уровни управления начинают играть существенную роль в реализации политики государства. Правовое определение круга и объема полномочий, а также функций штатных органов представляет сегодня сложный и важный аспект американской деятельности по совершенствованию экологического управления. Практический опыт США полезно изучать и учитывать в разработке соответствующих решений в нашей стране.

**3. Административно - правовая база экологического управления в Японии**

Создание административно - правовой базы экологической политики в Японии шло по двум основным направлениям: разработка и принятие законодательства, предназначенного юридически регулировать отношения в сфере природопользования; организация экологической администрации.

Законы, связанные с регулированием природопользования, появились в Японии довольно давно. Так, еще в конце прошлого века был принят Закон о реках (1896 г.), в 1918 г. - Закон об охоте и охране птиц и зверей. Ряд законов был принят вскоре после второй мировой войны: в 1948 г.- Закон о контроле над ядохимикатами, в 1949 г. - Закон о безопасности на рудниках и некоторые другие.

Экологическое законодательство как система начало складываться в конце 60 - х - начале 70 - х годов. В августе 1967 г. был принят и после частичного пересмотра на 64 -й сессии японского парламента окончательно утвержден Основной закон о борьбе с загрязнением окружающей среды. Эта сессия парламента стала известна как «экологическая» или «природоохранная», так как на ней кроме Основного закона были одобрены 14 других важнейших законов, призванных регулировать различные стороны природоохранной деятельности.

Принятие Основного закона имело исключительное значение с точки зрения создания правовых основ новой экологической политики правительства и барьеров природоразрушительной деятельности монополий. В нем определены цели, принципы и основные направления политики государства в сфере охраны и воспроизводства природных ресурсов. Статья 1 Основного закона, так называемый «пункт о гармонии», связывала экономический рост с интересами защиты среды. Впервые было дано определение понятия «когай» (общественный ущерб»), хотя при этом ничего не говорилось о социальных причинах загрязнения.

Важно также отметить, что в Основном законе была прямо признана необходимость участия предпринимателей в расходах по борьбе с загрязнением (ст. 3 и 22) и законодательно закреплен принцип «платит тот, кто загрязняет». Однако в той части, которая касается размеров затрат корпораций, заметны расплывчатость и отсутствие конкретного подхода, что дает возможность весьма вольного соответствующих статей. Так, например, указывается, что сумма затрат на экологические цели, равная для предпринимателей сумме затрат на очистные сооружения, должна распределяться на всех предпринимателей в соответствии с размерами загрязнения, производимого тем или иным предприятием.

Основной закон послужил юридической и методологической базой для создания целой системы законов по окружающей среде. Они регулируют как вопросы охраны отдельных элементов окружающей среды (атмосферы, воды, грунта, шумового загрязнения, вибрации), так и сами методы борьбы с ущербом: административные (законы о деятельности различных институтов и служб по охране среды) и финансовые (законы о распределении расходов на экологические цели).

Можно сделать вывод, что созданная в Японии система законодательных актов по регулированию природопользования охватывает все основные направления по контролю за загрязнением окружающей среды и улучшению ее состояния.

**Заключение**

Кроме того, все государства мира должны приложить усилия для создания качественной системы управления природоохранной деятельности. Ведущая роль в международном экологическом сотрудничестве принадлежит Организации Объединенных Наций, ее специализированным учреждениям. Генеральная Ассамблея ООН определяет основные направления экологической политики международного сообщества, разрабатывает принципы взаимоотношений государств по охране окружающей среды, принимает решения о проведении международных конференций ООН по важнейшим проблемам окружающей среды, разрабатывает проекты международных конвенций, рекомендации по охране окружающей среды, создает новые природоохранительные органы, способствует развитию многостороннего и двустороннего сотрудничества государств с целью защиты окружающей среды.

Таким образом, от организации качественного управления оранной окружающей среды зависит ее состояние. И главную роль в этом управлении должно играть государство, создавая хорошую нормативно - правовую базу, заинтересовывать субъекты в качественном использовании природной среды, с учетом особенностей каждого региона в отдельности. Особенно это касается России, обладающей бесценным природным богатством, и халатное отношение к нему может привести к губительным последствиям.

**Список литературы**

Лисицын «Охрана природы в зарубежных странах», М., 1993г.

Хачатуров «Экономика природопользования», М., МГУ, 1991 г.

Робинсон Н.А. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. - М., 1990.

Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты. - М., 1990.

Суэтин. «Экологические проблемы и международное сотрудничество, М., 1995г.