Омский государственный педагогический университет

Реферат по рациональному природопользованию

Тема: Особенности, принципы, методы и структура управления природопользованием

Омск, 2008

**Содержание**

1. Организация и структура управления природопользованием. Несовершенство этой структуры
2. Методы управления природопользованием
3. Административные методы (методы прямого регулирования)
4. Экономические методы

Литература

**1. Организация и структура управления природопользованием. Несовершенство этой структуры**

Под управлением понимается урегулированная норма права деятельность государственных, муниципальных и иных управленческих структур (в том числе частных организаций), должностных лиц по осуществлению природоохранительных функций, направленная на сохранение, воспроизводство, обеспечение рационального природопользования, оздоровления окружающей природной среды и экологическую безопасность человека.

Управление природопользованием – это организация рационального и сбалансированного взаимодействия человека с природной средой, с уровнем потребления природных ресурсов и уровнем способности самой природной среды восстанавливать свои качества.

Указами президента РФ от 9 марта 2004г., 16мая 2004. « О системе и структуре федеральных исполнительных органов власти», а так же указом Президента РФ от 28июля 2004г. « Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» была создана многофункциональная трёхзвенная система федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природопользования.

Первым звеном этой системы являются федеральные министерства. К числу таких министерств, в частности, относятся:

Министерство природных ресурсов РФ, призванное осуществлять функции по выработке государственной экологической и эффективной ресурсосберегающей политики и нормативному правовому регулированию охраны окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов

Министерство сельского хозяйства РФ, призванное осуществлять функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, устойчивого развития сельских территорий, а так же изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, водных биологических ресурсов и среды обитания.

Министерство экономического развития и торговли РФ, в ведении которого находится Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (бывшая федеральная служба земельного кадастра). Уместно отметить, что за данным агентством наряду с функциями учёта земельных ресурсов, ведения землеустройства и государственного земельного кадастра сохранились функции государственного контроля за использованием и охраной земель.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ, в ведении которого находится Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, на которую возложена функция организации и осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Вторым звеном сложной системы федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природопользования являются федеральные службы, первоочередными задачами которых – осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды и контроля за обеспечением рационального природопользования и благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Находящаяся в ведении Министерства природных ресурсов Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти. Она может осуществлять свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. В соответствии с положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования\* она осуществляет контроль и надзор:

* в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства);
* в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;
* за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
* за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводства лесов;
* за использованием и охраной водных объектов;
* за безопасностью гидротехнических сооружений;
* государственный земельный контроль в пределах своей компетенции в отношении земель водного фонда, лесного фонда, особо охраняемых территорий.

Организует и проводит в порядке, установленном Правительством РФ, государственную экологическую экспертизу. Осуществляет ведение Красой книги РФ и кадастра особо охраняемых природных территорий.

Особое место в системе федеральных служб в области охраны окружающей среды занимает Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, а так же Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Эксклюзивность их правового статуса выражается в том, что названные федеральные службы находятся в непосредственном ведении Правительства РФ.

В положении о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору указывается, что данная федеральная служба является:

- специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности; органом государственного горного надзора; специально уполномоченным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;

- специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

Третье звено в системе федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и природопользования – федеральные агентства. Общим (объединяющим) началом деятельности федеральных агентств является оказание государственных услуг в сфере управления государственным имуществом (земельными ресурсами, водными

- ресурсами, недрами, биологическими ресурсами федерального значения). К числу наиболее важных направлений деятельности федеральных агентств следует отнести ведение учёта тех или иных природных ресурсов, изучение состояния, сбор и предоставление информации, ведение кадастров, регистрация пользований, осуществление мониторинга, организация воспроизводства и сертификация природных ресурсов. В подтверждение этого вывода можно привести постановление Правительства РФ от 6 апреля 2004 г. «Вопросы Федерального агентства лестного хозяйства», в котором указывается перечень основных функций данного агентства:

* обеспечением рационального лесопользования, выполнение мер по лесному семеноводству, гидромелиоративных и иных работ по ведению лесного хозяйства, усилению средообразующих, водоохранных и иных полезных свойств лесов;
* предоставление прав пользования участками лесного фонда;
* проведение лесоустройства;
* оказание государственных услуг, связанных с предоставлением информации о состоянии участков лесного фонда;
* осуществление государственного мониторинга лесов;
* ведение государственного учёта и государственного лесного кадастра и многие другие функции.

Выделяют следующие уровни управления экологической безопасностью:

* глобальный;
* региональный;
* локальный.

Глобальный уровень включает отслеживание, прогнозирование глобальных явлений и процессов в изменении состояния биосферы в целом и её составных частей: атмосферы, гидросферы, литосферы, а так же отдельных параметров сфер: озонового слоя, уровня концентрации газов в атмосфере (например СО2), фотохимические процессы, состояние загрязнения Мирового океана и т.д. К числу главных задач современной экологии относятся отслеживание антропогенных изменений окружающей среды под влиянием хозяйственной деятельности человека. Суть глобального контроля и управления заключается в отслеживании таких механизмов воздействия на антропогенез, в результате которых биосфера оставалась бы всегда сбалансированной системой с хозяйственной деятельностью человека. То есть обеспечивала бы процесс воспроизводства чистой среды обитания для всего живого на Земле. Функции управления глобальной экономической безопасностью не могут быть сосредоточены руках одного государства. Это прерогатива международных отношений на уровне ООН и других, что в первую очередь связано с громадными затратами на научные исследования эволюции биосферы и её составляющих элементов. Методы управления этого уровня включают принятие международных актов по защите окружающей природной среды в рамках биосферы, реализацию совместных, межгосударственных экологических и других глобальных программ и проектов, создание межправительственных сил и средств быстрого реагирования и развертывания по ликвидации экологических катастроф, связанных и несвязанных с деятельностью человека. На глобальном уровне важно найти экономический механизм достижения целей управления в области выживания человечества в области экологического кризиса, создать и задействовать организационную структуру по сохранения и восстановлению экосистем, вписаться в систему ноосферных преобразований и реализовать концепцию коэволюции человека и природы.

На межрегиональном уровне должен быть найден механизм реализации (правовой, экономический, политический) проектов по трансграничному использованию природных ресурсов в рамках единой концепции устойчивого развития. Региональный уровень включает крупные географические, экономические зоны, иногда территории нескольких государств. Эти территории объединены спецификой использования природных ресурсов, транспортных путей и т.д. Контроль и управление осуществляется на уровне правительства государства и межгосударственных, межрегиональных связей, отдельных штатов, областей, краёв, ТПК. Объектом контроля являются отдельные экосистемы (реки, озёра, моря, ландшафты, ТПК, крупные города и мегаполисы, транспортные системы). Важнейшими составляющими звеньями системы управления являются:

* экологизация экономики;
* темпы экономического развития, которые не должны опережать темпов восстановления ресурсов и качества окружающей среды;
* новейшие технологии;
* рациональное и сбалансированное использование природных ресурсов и качества окружающей среды.

Локальный уровень включает отдельные города, районы, предприятия чёрной и цветной металлургии, химической нефтеперерабатывающей промышленности оборотного комплекса, горнодобывающая и другая перерабатывающая промышленность, а так же контроль выбросов, стоков и т.д. Осуществляется на уровне администрации отдельных городов, районов, предприятий, АПК, с привлечением соответствующих служб, ответственных за санитарное состояние и природоохранную деятельность. На локальном уровне решаются более скромные проблемы, но они конкретны и определяют возможность достижения цели управления экологической безопасностью регионального и глобального уровня.

Ю.Н. Куражсковский, в соей книге «Грамота рационального природопользования», считает, что у алгоритма рационального преобразования природопользования есть ряд обязательных положений, которые необходимо выполнить, если мы хотим, чтобы преобразование было действительно рациональным, разумным. Вот эти семь положений:

1. Прежде чем преобразовывать природу, надо определить цель преобразования.

Преобразования природы стали в наше время неизбежностью. Всякое сколько-нибудь крупное преобразование природы, хотя и служит нашим целям, почти всегда влечёт за собой ряд побочных следствий, многие из которых неблагоприятны для нас и для природы. К тому же преобразования требуют значительных затрат. Вот почему осуществлять их следует только после того, как убедились в их полезности и необходимости. Часто вместо преобразования территории достаточно разместить на ней различные отрасли хозяйства с учётом особенностей угодий. И цель уже будет достигнута.

1. Общее повышение биологической продуктивности территории достигается приближением состояния ее природы к медиальным условиям.

Это приближение природной среды к медиальному состоянию происходит, прежде всего, путём регулирования водного баланса территории с помощью древних приёмов мелиорации – осушения и орошения. Но баланс влаги – лишь первопричина естественного медиального развития природных процессов. Медиальную природу характеризует высокое содержание питательных веществ, оптимальная концентрация почвенных растворов. В.В. Докучаев показал, что внесение удобрений сверх того количества питательных веществ, какое потребляется растениями, на чернозёмах малоэффективно. Но увеличьте орошением количество влаги, добавьте пропорциональное влаге количество комплексных удобрений – и урожай резко подпрыгнет.

1. Для увеличения специальных форм продуктивности необходимы избирательные воздействия на природу.

Воздействия эти могут быть очень разнообразными, но во всех случаях важно выявить ключевые звенья. В химическом отношении таким ключевым звеном производства специальной продукции является выявление её типоморфных элементов и веществ. Точно так же внесение азота и калия, как мы видели, усилит вегетативный рост растения и задержит их созревание; напротив фосфор усилит созревание семян, для которых он типоморфен. Избирательные воздействия могут быть и биологическими. Урожай подсолнечника и гречихи во многом зависит от количества насекомых-опылителей – пчёл и шмелей. Способом воздействия должны быть либо развитие пчеловодства, либо создание не распахиваемых целинных участков, удобных для строительства шмелиных гнёзд и других насекомых-опылителей.

1. Преобразование природы должны учитывать не только вопросы продуктивности, но и гигиеничные свойства ландшафтов.

Создание медиальных условий среды повышает продуктивность угодий и создаёт в них благоприятную общегигиеническую обстановку. Но среда может иметь частные физико-химические и другие дефекты. Важным биологическим дефектом среды могут быть животные-вредители.

1. При невозможности восполнить количество недостаточного фактора или устранить действие избыточного нужно компенсировать этот дефект среды подбором замещающего комплекса других факторов.
2. Следует стремиться создавать в природе цепные реакции, идущие в направлении запланированных преобразований.
3. Прежде чем приступать к любому преобразованию природы, необходимо провести тщательный предварительный анализ его последствий.

**2. Методы управления природопользованием**

По способу воздействия на деятельность предприятий в целях снижения давления на окружающую природную среду различают:

Информационные методы. Они включают мониторинг (отслеживание) параметров изменения всех составляющих элементов окружающей среды. Выделяют прямые (ручные, автоматические), косвенные, комбинированные, дистанционные способы контроля состояния изменения параметров окружающей среды.

Предупредительные методы. Это различные виды экологической экспертизы.

Административные методы, в том числе административно-правовые (нормы права, экостандарты, разрешения, лицензии, экологическая экспертиза) и административно - предупредительные (проверка деятельности определённых объектов, вызывающих беспокойство, как источник возможного заражения, экологический аудит и др.).

Карательные методы. К ним относятся различные формы пресечения (от закрытия предприятия до уголовного преследования), экономические и финансовые меры воздействия.

Информационное обеспечение экологических проблем происходит путём сбора, обработки, анализа, синтеза, сворачивания экологической информации, построение моделей создания баз данных для пользователей.

Экологическое моделирование – изучает экологические объекты и процессы на их моделях с целью расчёта поведения человека в некоторых стационарных условиях среды, либо выработки рекомендаций для координирования форм и масштабов хозяйственной деятельности с изменяющимися условиями среды.

Экологический мониторинг – система наблюдений, оценки и прогноза состояния экологических систем и их элементов, находящихся в условиях антропогенных воздействий.

ГИС – это система управления специальной базой данных с выполнением функций сбора и ввода, хранения, выборки и ввода, анализа и синтеза отображения пространственных данных.

Экспертная система – это система искусственного интеллекта, копирующая поведение человека-эксперта при принятии решений в отдельных узкоспециальных областях знаний; позволяет оценить внешнюю ситуацию, определить взаимодействие между факторами, характеризующими эту ситуацию, выработать набор возможных решений.

Экономические методы – совокупность финансово экономических мер, регулирующих потребление природных ресурсов, цену ресурсов, дотации, платежи, налоги в системе производства и природопользования.

**3. Административные методы (методы прямого регулирования)**

Административные методы, в том числе административно-правовые (нормы права, экостандарты, разрешения, лицензии, экологическая экспертиза) и административно - предупредительные (проверка деятельности определённых объектов, вызывающих беспокойство, как источник возможного заражения, экологический аудит и др.).

Административное регулирование природопользования предполагает введение соответствующих нормативов, стандартов и ограничений, а так же прямой контроль и лицензирование природопользования, указывающих производителю рамки, которые он должен соблюдать. Главное значение имеют нормативы и стандарты.

Экологический контроль – составная часть социальной охраны природной среды, проявление экологической функции государства, элемент механизма управления качества окружающей природной среды со стороны общества в лице государства на основе экологических нормативов (стандартов).

Стандарты качества регламентируют допустимое воздействие на водные, воздушные, лесные, почвенные ресурсы, животный мир и т.д. Обычно для каждого из загрязнителей предусмотрена предупредительно допустимая концентрация.

Стандарты влияния на ОПС определённого производственного процесса. Обычно устанавливают уровень сброса или выброса из данного точечного источника (трубы, например) после применения очистного оборудования. Данный стандарт может базироваться на показателях потока (количества выбросов в единицу времени) или запаса (количества выбросов за определённый период). Стандарты воздействия на ОПС определяются на основе ПДК. Для каждого предприятия выбросы не должны превышать таких величин, при которых на всей территории, подверженной воздействию, соблюдаются нормативы ПДК. Обычно расчёт таких стандартов, называемых предельно допустимыми выбросами (ПВД), проводятся учётом рассеяния выбросов и наложения на фоновое загрязнение. Так же учитывается суммарное воздействие нескольких источников загрязнения.

Технологические стандарты устанавливают предельные требования для процессов производства или очистной технологии. Можно привязку делать к эталонной технологии, но тогда она должна быть экономически доступна.

Стандарты качества продукции – это, например, стандарт содержания вредных веществ (примесей) в продуктах предметах пользования.

Прямые запреты – использование токсических препаратов (пестицидов, высокотоксичных материалов и т.д.). Например с 1.01.96г. введены запреты на производство фторхлоруглеводородов, разрушающих озоновый слой.

Сертификаты (разрешения, лицензии) – документы на использование природных ресурсов для ранжирования потенциально кон6фликтующих (конкурирующих) пользователей в целях обеспечения максимального эффекта природопользования. Защита от не планируемых выбросов, стоков. Сертификаты (лицензии) выдаются природопользователям, как только для них определены лимиты воздействия на ОПС.

**4. Экономические методы**

Экономические методы – совокупность финансово экономических мер, регулирующих потребление природных ресурсов, цену ресурсов, дотации, платежи, налоги в системе производства и природопользования.

Лимиты на природопользование – система экономико-экологических ограничений по территориям, по территориям, представляющим собой установленные предприятием производителем на определённый срок объём предельно возможного использования природных ресурсов, выбросов, стоков, загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов производства.

Ценообразования ресурсов – финансово-экономический способ регулирования. Включает дотации, налоги, различные формы платежей за природные ресурсы, экономические формы принуждения и т.д.

Дотации, субсидии, специальные фонды, налоговые льготы, ускоренная амортизация очистного, ресурсно- и энергосбегающего оборудования, дополнительные льготы для компаний с большими природоохранными издержками.

Субсидии – специальные выплаты фирмам-загрязнителям за сокращение выбросов.

Платежи и налоги – это административные платежи, платежи пользователей, за стоки и выбросы, за продукты с высокой степенью экологического риска. В том числе косвенный налог на конечную продукцию, дифференциация налогов, «налог на углерод» (на энергоносители с одержанием углерода). Финансовые потоки платежей формируются из двух составных частей природопользования.

Система возврата взносов – «налог-залог». Система платного возврата использованной тары, использованных предметов (батареи, аккумуляторы, радио- и электронная аппаратура и .т.д.).

Экономическое принуждение – штрафы за невыполнение экологического стандарта, законодательства. Платежи – право пользования ассимиляционным потенциалом природной среды. Выпуск облигаций, погашаемых при функционировании предприятий, - компенсация природопользованием.

Создание нового рынка - через распределение прав на загрязнение, природопользование (включая все виды природных ресурсов), продажа лицензий на выбросы («прав на загрязнение»), компенсационные платежи, рынки воды и др. Создание банков, аккумулирующих права на загрязнение. Создание бирж, владеющих правами на загрязнение. Создание аудиторских фирм и т.д.

Страхование гражданской ответственности, компенсационные фонды. За рубежом страховые компании формируют специальные подразделения для оценки экологического риска, связанного с договором страхования, и дают рекомендации клиентам о путях его снижения.

Отнесение продуктов к категории экологически опасных. Предприятия изготавливающие экологически опасную продукцию, находятся в более жёстких условиях экологического контроля и под более жёстким экологическим прессингом со стороны государства.

Более высокая цена экологически чистого продукта даёт возможность производителям находить средства для совершенствования технологий производства.

Система целевого резервирования средств на утилизацию отходов позволяют решать вопросы финансирования системой управления отходов.

Система зарубежных инвестиций. Основным источником финансирования инвестиционных проектов и технической помощи в России являются три крупных международных финансовых учреждения (МФУ):

* Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР);
* Международный банк реконструкции и развития (Мировой банк);
* Международная финансовая корпорация (МФК).

Иностранные правительства и международные организации также финансируют техническую помощь и проекты через предоставление безвозмездных грантов:

Американское агентство по международному развитию (USAID) предоставляет гранты на приватизацию, реконструирование предприятий, развитие частного сектора, обучение и т.д.

TACIS- орган Европейского союза- Финансирует реконструирование предприятий, аудиты по охране окружающей среды, меры содействия инвестициям, обучение и растущий комплекс проектов, направленных на поощрение становления рыночной экономики в России.

Европейский инвестиционный банк (EIB) финансирует ограниченное количество инфраструктурных и связанных с ними проектов, направленных на увеличение европейских инвестиций в России.

Прочие доноры, такие как CIDA (КАНАДА), GTZ (ГЕРМАНИЯ), DANIDA (ДАНИЯ) и SIDA (ШВЕЦИЯ), финансируют многочисленные проекты по охране окружающей среды в России.

**Литература**

1. Ю.Н. Куражсковский « Грамота рационального природопользования», 1979 год, стр.99-105
2. Уч. пособие под ред. О. Е. Кутафина «Основы государства и права», 2005 год, стр.471-477
3. В.Г. Игнатов, А.В. Комин «Экология и экономика природопользования» Ростов-на-Дону «Феникс», 2003г., стр. 98-105, 132-134, 315-324