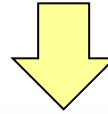


# Государственная политика и управление природопользованием

1. Необходимость и сущность управления природопользованием.
2. Содержание процесса управления, объекты и субъекты управления.
3. Механизм и среда управления.
4. Роль государства в управлении природопользованием.
5. Организационные структуры управления.
6. Институциональные и рыночные механизмы управления природопользованием в РФ.
7. Управление рыбохозяйственным комплексом в РФ.
8. Организационные структуры управления природопользованием

Природопользование — использование природной среды для удовлетворения экологических, экономических, культурно-оздоровительных потребностей общества;



**Рациональное природопользование**

**Изучение**

природных комплексов

**Охрана**

создание охраняемых территорий; охрана редких видов растений и животных; сохранение благоприятной среды обитания

**Освоение**

комплексное и экономное использование природных ресурсов; воспроизводство природных ресурсов; использование достоинств среды и приспособление к неблагоприятным условиям

**Преобразование**

увеличение ресурсов ландшафтов; улучшение качества среды обитания

# Рациональное природопользование

## Изучение

Учет и оценка, прогноз развития, разработка системы управления и использования

## Охрана

Обеспечение качества

---

Поддержание продуктивности и (воспроизводство)

## Изучение

Эффективность

---

Комплексность и экономичность добычи и переработки

## Преобразование

Улучшение и оптимизация

---

Обогащение (количественное и качественное)

Различные типы ресурсов окружающей природной среды

Управление – это особый вид профессиональной деятельности человека, который появился в ходе социально-экономического развития общества.

В самом общем виде управление – это деятельность по целевому изменению траектории движения управляемого объекта.

**Система управления** – это целостная совокупность элементов и связей между ними, необходимых для осуществления воздействия.

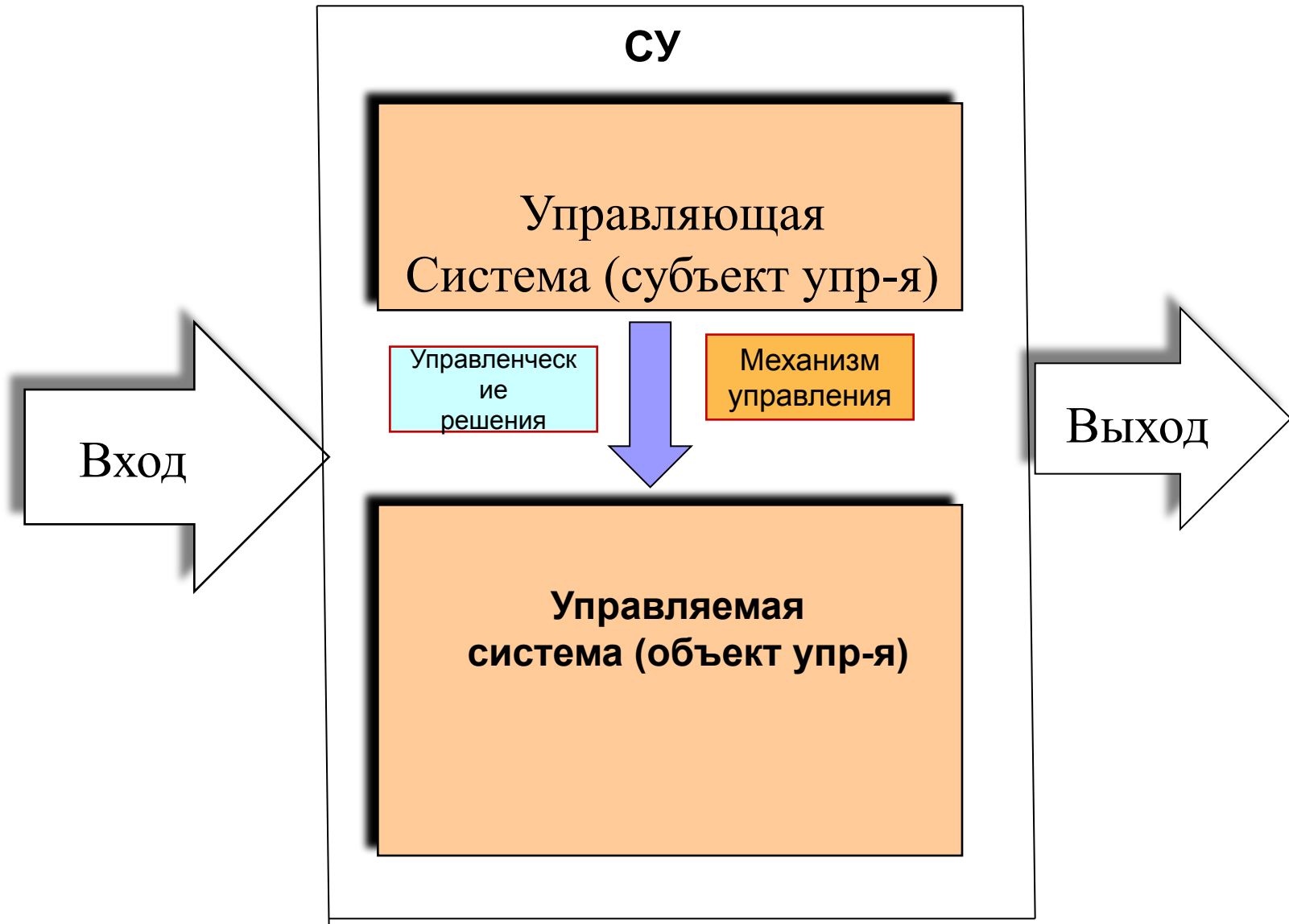
**Субъект управления** – это определенное звено системы управления, которое является источником управленческого воздействия .

**Объект управления** – это часть социально-экономической системы, на которую направлено воздействие.

**Процесс управления**– это последовательность и комбинация действий, из которых формируется воздействие.

**Цель управления** в природопользовании — обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования.

# Представление системы управления (СУ)





*“Управление - это функция организованных систем, обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализации её целей”.*

Управление природопользованием является весьма специфичной областью управления, заключающегося в регулировании воздействия человека на природные объекты и процессы для удовлетворения своих экономических, культурных и других потребностей при условии осознанного ограничения своих потребностей с целью устойчивого развития общества и сохранения природы.


**Структурно-содержательный аспект управления** включает в себя перечень, состав видов деятельности по управлению организацией.

Их называют функциями управления:

- *планирование,*
- *организация,*
- *мотивация,*
- *контроль.*

**Процессуально-содержательный аспект** – выражает последовательность действий в процессе управления:

- *целеполагание,*
- *определение ситуации,*
- *определение проблем и необходимости их решения,*
- *принятие решения.*



Управление природопользованием и охраной окружающей среды - это составная часть социального управления, одна из важнейших функций Российского государства.

**Управление природопользованием и охраной окружающей среды** представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на достижение целей общества.

Управление в данной сфере выступает как средство формирования реальных общественных эколого-экономических отношений, направленных на удовлетворение общественных потребностей и сохранение природной среды.

Социальное значение управления в целом и государственного - особенно определяется тем, что путем последовательной реализации принципов устойчивого развития обеспечивается соблюдение экологических прав и законных интересов человека и гражданина, сохранение и восстановление благоприятного состояния природы.

Если в рамках управления достигаются цели, поставленные перед природопользованием, то обеспечивается его эффективность.



## Механизм управления

Механизм управления проявляется в тех средствах и методах, которые использует руководитель для воздействия на исполнителя.

*Средства и методы воздействия являются **механизмом управления**, то есть тем, что приводит в действие идеи и замыслы руководителя. При этом воздействие осуществляется на **интересы и ценности** человека.*

Механизм управления природопользованием объединяет *методы, функции и организационные структуры (органы управления).*

## Инфраструктура управления

Управление реализуется в определенной среде, использует накопленные в обществе знания, опирается на систему ценностей, традиций, принятых в обществе, на его культуру.

*Инфраструктура управления характеризует условия, в которых возможно и необходимо возникновение и формирование этого типа управления.*

**Все факторы инфраструктуры управления можно разделить на три группы:**

- **менталитет**, господствующий в обществе (характеризуют ценности, традиции, культура, социально-психологическая атмосфера, правовое сознание);
- **уровень научного сознания** (накопленные знания, понимание проблем развития);
- **общественная среда**, в которой осуществляется управление (характеризуется **условиями рынка**, характером предпринимательства, образованием, системой государственного управления, структурой собственности, ресурсами).

## Сущность управления природопользованием

Управление природопользованием — это деятельность государства по организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, а так же по обеспечению соблюдения природоохранного законодательства.

Опыт многих развитых стран мира свидетельствует о том, что как в формировании рыночной экономики, так и в обеспечении ее эффективного функционирования важная роль принадлежит государству.

Это важно для такой неординарной сферы, как природопользование, где диапазон государственного воздействия может быть весьма широким — от прямого административного принуждения до формирования институциональных условий рыночного саморегулирования тех или иных областей природопользования.

# Понятие и роль «государственного управления природопользованием»

**Управление природопользованием** – это деятельность государства по организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, а также по обеспечению режима законности в эколого-экономических отношениях.

Механизм управления природопользованием объединяет *методы, функции и организационные структуры (органы управления)*.

Управление природопользованием предполагает осуществление целого ряда специфических функций, то есть видов деятельности, воздействующих на эколого-экономические отношения.

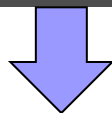
## Понятие и роль «государственного управления природопользованием»

Общими для всех отраслей и звеньев управления природопользованием являются следующие функции:

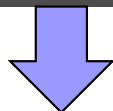
- нормотворчество и законодательная инициатива в области охраны окружающей среды и природопользования;
- учет природных объектов и ведение природных кадастров;
- осуществление мониторинга окружающей среды;
- экологический контроль, экспертиза и аудит;
- эколого-экономическое прогнозирование и планирование;
- экономическое стимулирование природоохранной деятельности;
- разрешение споров о праве пользования природными ресурсами, применение санкций за нарушение природоохранного законодательства и др.

Управление природопользованием осуществляется по многоуровневой иерархии

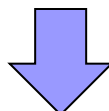
Межгосударственное управление, осуществляемое на основе международных договоров и конвенций



Государственное управление природопользованием осуществляется на федеральном уровне,



Региональное управление - находится в ведении региональных и местных органов власти



Управление природопользованием, которое осуществляют непосредственно предприниматели и граждане

# Подходы к управлению природопользованием

*Управление может рассматриваться с разных сторон: системной, организационной, процессной и ситуационной.*


- При системном подходе главным фактором является рассмотрение природы и общества, как части общей эколого-экономической системы, состоящей из совокупности взаимосвязанных элементов, обеспечивающих ее ресурсный и стратегический потенциал.
- При организационном подходе во главу угла ставятся человеческие, социальные факторы и необходимость горизонтальной и вертикальной координации их деятельности.
- При процессном подходе управление рассматривается как взаимосвязь и последовательное выполнение основных функций, то есть специализированных видов управленческих действий, выделяемых как этапы единого и непрерывного процесса: планирование, организовывание, мотивация и контроль.
- Ситуационный подход означает, что хотя общий процесс управления одинаков, специфические его приемы должны использоваться в зависимости от ситуации. Для предвидения и реакции на меняющиеся ситуации используются методы стратегического анализа, прогнозирования, многовариантных расчетов, адаптационные методы и другие.

**Методы управления природопользованием** — это способы воздействия на поведение и деятельность управляемых объектов с целью обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Основные методы управления:

- административные (командно-распорядительные) — обусловлены возможностью государственного принуждения;
- экономические — создают непосредственную материальную заинтересованность субъектов хозяйствования в выполнении необходимых экологических мероприятий, решений органов управления в сфере природопользования;
- социально-психологические, или методы морального стимулирования, — реализуются посредством мер как поощрения, так и дисциплинарного воздействия на нарушителей (благодарности или выговоры, объявляемые устно или в приказах администрации, и т.п.).





В странах с развитой рыночной экономикой и устоявшимися демократическими традициями широкое распространение получили так называемые информационные методы управления.

Они обеспечивают открытый доступ общества к информации экологического характера. Освещение в средствах массовой информации, открытых статистических сборниках и других изданиях сведений о характере воздействия на окружающую среду тех или иных субъектов хозяйствования формирует репутацию фирмы в глазах населения, служит ей рекламой или антирекламой.

В условиях рыночной конкуренции открытая информация о хозяйственной деятельности природопользователей и ее экологических последствиях является мощным рычагом воздействия на управляемые объекты.


Орхусская конвенция о доступе к экологической информации (1998), которую подписали и ратифицировали многие постсоветские государства, обязывает активнее внедрять в экологическую практику информационные методы управления.

До недавнего времени наиболее распространенными и действенными в системе управления природопользованием были административные методы.

Они применялись в условиях монопольного владения государством природными ресурсами, установления правовых норм и порядка воздействия на окружающую среду заинтересованными ведомствами-природопользователями.

Такие меры допускали сохранение предприятий, наносящих ущерб природе, во много раз превышающий стоимость выпускаемой продукции.

В такой обстановке только административное управление позволяло без применения жестких экономических санкций (которые попросту разорили бы предприятие) в какой-то мере сдерживать эколого-катастрофические ситуации.



Общесистемные функции административного управления обычно включают следующие виды деятельности:

- планирование, в том числе формирование целей, задач, определение необходимых ресурсов для их выполнения (материальных, финансовых, кадровых), формирование приоритетов, прогнозирование результатов;
- проведение организационных мероприятий с выполнением детальной классификации предстоящих работ;
- подбор и расстановка кадров, повышение их квалификации с учетом новых задач и выдвигаемых требований;
- технологическое и санитарно-гигиеническое нормирование хозяйственной деятельности, нормирование качества выпускаемой продукции и окружающей среды;
- выполнение контрольных и учетных функций, лицензирование различных видов природопользования, осуществление мониторинга окружающей среды, разработка экологических правил, нормативно-правовых актов и т.п.

- Государственное управление использованием и охраной природных ресурсов осуществляют различные государственные органы, наделенные разной компетенцией и функционирующие на разных уровнях. Их можно подразделить на три вида: органы общей компетенции, органы специальной компетенции, функциональные органы.
- Особенность управления природопользованием и охраной окружающей среды органами общей компетенции заключается в том, что они осуществляют эту деятельность наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции, – развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.

К органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление использованием и охраной природных ресурсов, относятся:


- Федеральное Собрание РФ;
- Президент России;
- Правительство России;
- администрация субъектов РФ, а также
- органы местной администрации.

С учетом действия принципа разделения властей роль Федерального Собрания РФ в государственном управлении природопользованием и охраной окружающей среды минимальна.

Она сводится, в частности, к принятию решения об объявлении зоны чрезвычайной экологической ситуации и зоны экологического бедствия в соответствии со ст. 58 и 59 Закона «Об охране окружающей природной среды».

Кроме того, на парламент возлагается ряд контрольных полномочий, предусмотренных Конституцией РФ, которые имеют косвенное отношение к рассматриваемой сфере.

Причем в основном они принадлежат Государственной Думе. Контрольные полномочия Государственной Думы проявляются в том, что она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства России и решает вопрос о доверии Правительству России.



Часто институциональный фактор выводится из рассмотрения, однако для устойчивого развития эта составляющая очень важна.

проблема собственности на природные ресурсы и имущественных прав на нее как институциональной основе экономической деятельности в данной сфере.

При этом конституирование прав собственности и их разграничение между субъектами хозяйствования должны обеспечивать снижение нагрузки на природный капитал и его воспроизводство.

Известны две основные формы собственности на природные ресурсы: государственная (федеральная, субъектов федерации, муниципальная) и частная (акционерная).

Их соотношение и конкретные проявления на ресурсном рынке должны быть подчинены выработанной стратегии рационального природопользования с учетом уменьшения отрицательных эколого-экономических последствий хозяйственной деятельности.

В России, пока, в условиях несформированности институтов собственности и прав на распоряжение ею, при нестабильной экономике с квази-рынками и монополизмом, негативное воздействие на природу только возрастает.

Поэтому в этой области важна регулирующая роль государства как инициатора создания соответствующих институтов, обеспеченных адекватным законодательством в рамках единого экономического пространства.


На выбор эколого-экономической политики в процессе перехода к устойчивому развитию большое влияние оказывают культурный уровень общества и его культурные традиции.

Так, в некоторых восточных странах вода считается даром Бога и поэтому устанавливать на нее цену и назначать плату за использование нельзя, т.е. нельзя использовать те экономические инструменты, которые являются очевидными для рационального природопользования.

Большое влияние на поведенческие эколого-экономические стереотипы оказывает религия:

- с одной стороны - протестантизм с его приоритетами индивидуального поведения, энергичным предпринимательством и выгодами сегодняшнего дня;
- с другой – буддизм, для которого характерны созерцательность, сопричастность к связи времен и близость к природе.

Это делает довольно индивидуальным формирование устойчивого типа развития в каждой стране при сохранении его общих принципов.




Для разработки стратегической эколого-экономической политики и принятия адекватных решений необходима научная разработка существующих проблем, совершенствование методов моделирования и прогнозирования, с помощью которых можно предвидеть, каким образом будут воздействовать на природную среду предлагаемые варианты и сценарии развития экономики.

*Культура и образование во многом влияют на уровень эко-сознания, хотя справедливо будет заметить, что не последнюю роль здесь играет и экономический фактор, так как стремление человека беречь природу в самом широком смысле проявляется лишь тогда, когда им достигнут определенный уровень потребления.*

*Экологические блага становятся предпочтительнее экономических только в ситуации перехода порога потребительского насыщения. В России такой порог пока не достигнут, и этим, в частности, можно объяснить индифферентность населения в отношении к эколого-экономическим проблемам.*





Существенную роль в изменении поведенческих стереотипов и представлений играет достоверная и полная эколого-экономическая информация.

Еще несколько лет назад подобная информация была закрытой не только для обычного человека, но иногда и для специалистов.


Сейчас формальных запретов нет, однако от этого информация не стала ни более объективной, ни более доступной.

Население в редких случаях осведомлено о том, в каких условиях - экологически благоприятных или нет – оно существует.

Средства массовой информации, которые призваны восполнять этот пробел, зачастую либо пугают людей несуществующими угрозами, либо успокаивают с долей излишнего оптимизма в зависимости от интересов лоббистских групп, стоящих за ними, а не в соответствии с реальным положением дел в экологической сфере.

Сведена к минимуму роль общественного мнения, выраженного в социологических опросах.

Следовательно, упускается возможность при переходе к устойчивому развитию учитывать мнения различных




В качестве целевых и лимитирующих показателей устойчивого развития в экономической сфере могут устанавливаться уровни удельного (на душу населения и единицу валового внутреннего продукта) потребления энергии и других ресурсов, а также производства отходов.

Контролю подлежат производство и использование всех опасных веществ, применяемых в экономике.

В состав целевых параметров устойчивого развития необходимо включить характеристики состояния окружающей среды, экосистем и охраняемых территорий.

В этой группе контролируемых параметров - показатели качества атмосферы, вод, территорий, находящихся в естественном и измененном состоянии, лесов с учетом их продуктивности и степени сохранности, количества биологических видов, находящихся под угрозой исчезновения.



Груз накопленных в прошлом проблем и специфика переживаемого переходного периода в экономике определяют сложность и болезненность необходимых преобразований.

Это проявляется в крупных структурных диспропорциях, неразвитости механизмов практического использования богатого научного, технического, культурного и природного потенциала страны.

Однако осуществляемые ныне реформы создают предпосылки для развития позитивных процессов, которые позволят решить существующие проблемы и войти России в XXI век с качественно новым потенциалом.

Изменение характера участия государства в хозяйственной деятельности, сокращение доли государственной собственности позволяют создать экономические условия, обеспечивающие высокую деловую активность.

При этом повышается роль государства — гаранта сохранности окружающей среды и экологической безопасности, действенность государственного управления и контроля в области охраны природы.

Рыночные механизмы в сочетании с мерами государственного регулирования должны сформировать экономические стимулы бережного отношения к природным ресурсам и окружающей среде для субъектов хозяйственной деятельности.

Демократизация общественной жизни позволяет повысить роль граждан и негосударственных организаций в подготовке и принятии хозяйственных и иных решений с учетом экологического фактора.

# ***Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» (2002 год), Извлечение***

## **ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 1. Основные понятия:**

- окружающая среда - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;**
- природная среда (далее также - природа) - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов;**
- компоненты природной среды - земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;**
- природный объект - естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства;**
- использование природных ресурсов – эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности;**
- природные ресурсы - компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и**

## **ГЛАВА II. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

**Статья 5. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды:**

- **обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;**
- **разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;**
- **разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;**
- **установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;**
- **установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды; осуществление госконтроля в области ООС.**

## **Статья 14. Методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды**

*К методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся:*

- □ РАЗРАБОТКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГНОЗОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОГНОЗОВ;
- □ РАЗРАБОТКА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ;
- □ РАЗРАБОТКА И ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ЦЕЛЯХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ;
- *установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;*
- *установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов,*
- *лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;*

**Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей Среды (Госкомэкология России) – упразднен.**

**Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (МПР России)**

Является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов и координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Осуществляет возложенные на него полномочия непосредственно через свои территориальные органы, подведомственные ему организации.

Основными задачами Министерства природных ресурсов, в части охраны окружающей среды Российской Федерации, являются :