

Планирование и административное регулирование природопользования в РФ

7. Планирование и прогнозирование природопользования в РФ.

8. Управление рыбохозяйственным комплексом в РФ.

Экологическая политика РФ

Экологическая политика — это система мероприятий, связанных с влиянием общества на природу.

Экологическая политика — это определенная организацией совокупность намерений и принципов относительно экологических показателей её деятельности, которая создает основу для разработки конкретных целей и задач.

В толковом словаре по охране природы приводится такое определение:

«Политика экологическая — это совокупность способов достижения поставленных экологической стратегией целей и задач».

При этом экологическая стратегия определена как совокупность конкретных целей и задач, рассчитанных на реальные возможности и методы их достижения, в сфере охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов.

Виды экологической политики

Глобальная — проведение международных, политических и внешнеэкономических акций с учетом экологических ограничений в социально-экономическом развитии, запасов имеющихся в мире природных ресурсов и их распределение между странами.

Государственная — социально-экономическая политика, построенная на понимании эффектов и недостатков, связанных с экологическим состоянием территорий и акваторий.

Региональная экополитика — политика государства, относительно регионов, а также экополитика, осуществляемая самими регионами.

К *местной экополитике* относят проведение локального и объективного мониторинга;

осуществление государственного контроля соблюдения природоохранных законодательств;

организация разработки местных экологических программ и проектов.

Корпоративная экологическая политика: строится в пределах экологических предписаний, разработанных обычно правительственными и неправительственными организациями.

Федеральное агентство Российской Федерации по рыболовству

и входящие в его состав бассейновые управления по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства являются специально уполномоченными государственными органами по охране и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, входят в систему специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и несут ответственность за состояние, сохранение и обеспечение рационального, неистощительного использования водных биологических ресурсов.

Основные задачи **Федерального агентства** Российской Федерации по рыболовству в части охраны и государственного управления водными биологическими ресурсами сводятся к следующему:

- организация изучения состояния запасов рыб, других водных животных и растений, их распространения и поведения;
- охрана водных биологических ресурсов и осуществление государственного контроля за соблюдением установленных мер регулирования их промысла.

Государственное управление водными биологическими ресурсами осуществляется по бассейновому принципу, т.е. по всей акватории морских и пресноводных водоемов с учетом особенностей воспроизводства и миграций различных видов рыб и других водных животных, независимо от административно-территориального деления. Вместе с тем, государственное управление, основанное на бассейновом принципе, сочетается с федеральными и административно-территориальными интересами охраны и использования водных биоресурсов.

Регулирование (управление) природопользования

Административный механизм управления

Организационно-хозяйственное регулирование

Организация НИОКР, подготовка специалистов

Мониторинг, учет, контроль, информационное обеспечение

Экологическая экспертиза и аудит

Организация конкретных природовосстановительных и природосберегающих работ

Международное экологическое сотрудничество

Нормативно-правовое (административно-распорядительное) регулирование

Экологическое законодательство

Программы социально-экономического развития, экологические программы, планы-прогнозы

Экологические нормативы, нормы, стандарты

Запреты, ограничения, разрешения

Лицензии, квоты, экологические лимиты

Экономический механизм управления

Экономическое стимулирование мерами негативной и позитивной мотивации (экологический налог, рентные платежи, компенсационные выплаты, штрафы, льготное налогообложение и др.)

Ценовые механизмы

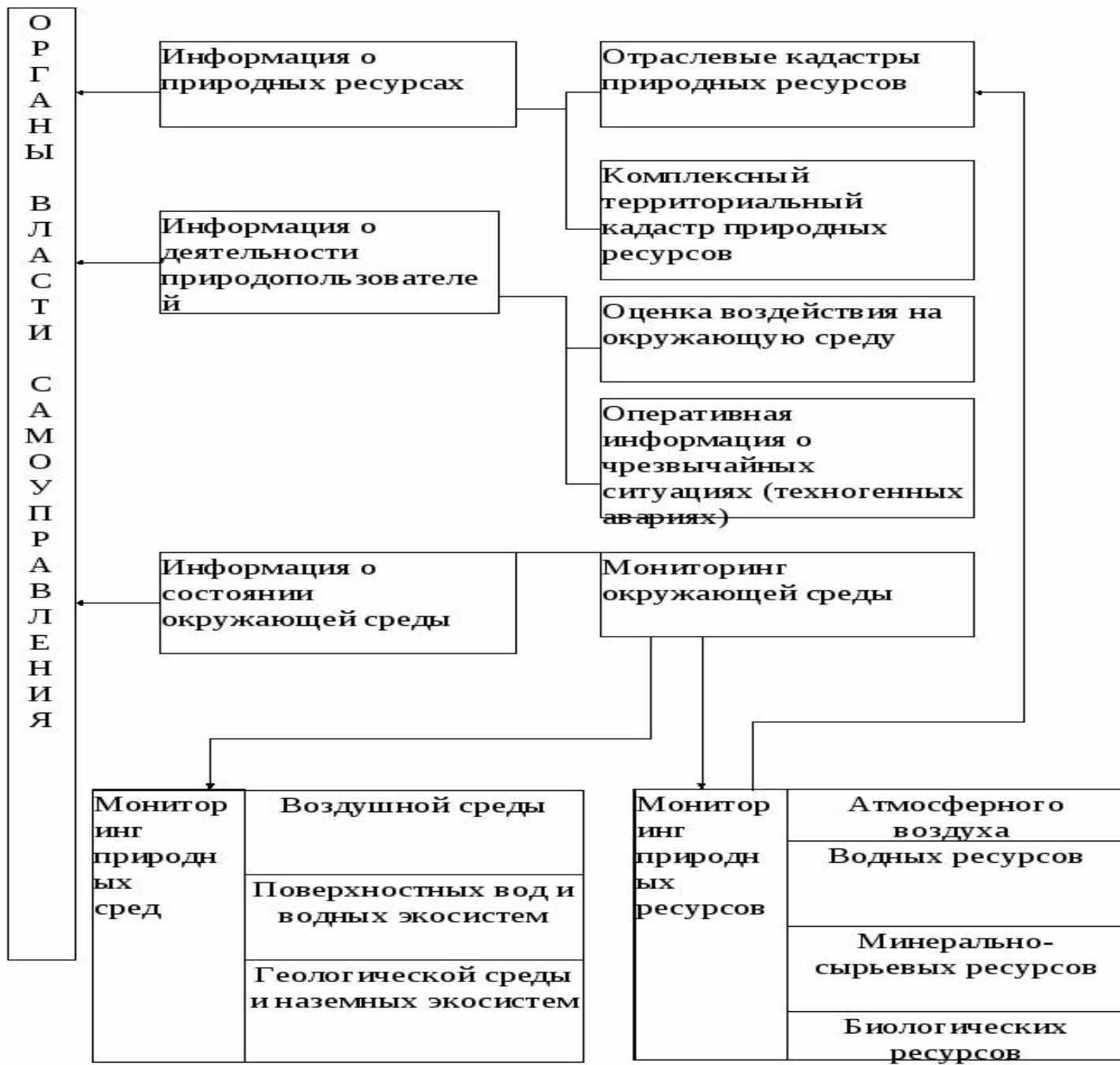
Денежно-кредитная политика

Рыночные регуляторы (политика компенсации выбросов, "бабл"-принцип, банки и биржи прав на загрязнение и т.п.)



Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)





Административная реформа В РФ началась в 2004 году и продолжается до последнего времени.

- Указ Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» радикально изменил структуру государственной власти и управления на федеральном уровне.

Была введена трехуровневая структура органов власти и управления:

- Министерства,
- службы,
- агентства.

Изменения затронули как властные отношения по вертикали (федеральные органы государственной власти - органы государственной власти субъектов Российской Федерации - органы местного самоуправления),

так и по горизонтали (между федеральными органами государственной власти).

Президент Российской Федерации

Председатель Правительства Российской Федерации

**Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации**

**Руководитель Аппарата Правительства
Российской Федерации - Министр
Российской Федерации**

**Министерство
здравоохранения и
социального развития
Российской Федерации**

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития

Федеральная служба по труду и занятости

Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию

Федеральное медико-биологическое агентство

**Министерство культуры и
массовых коммуникаций
Российской Федерации**

Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия

Федеральное архивное агентство

Федеральное агентство по культуре и кинематографии

Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

**Министерство
образования и науки
Российской Федерации**

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам

Федеральное агентство по образованию

Федеральное агентство по науке и инновациям

**Министерство природных
ресурсов Российской
Федерации**

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Федеральное агентство водных ресурсов

Федеральное агентство лесного хозяйства

Федеральное агентство по недропользованию

**Министерство
промышленности и
энергетики Российской
Федерации**

Федеральное агентство по промышленности

Федеральное агентство по энергетике

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

**Министерство
регионального развития
Российской Федерации**

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству

**Министерство внутренних
дел Российской Федерации**

Федеральная
миграционная
служба

**Министерство Российской
Федерации по делам
гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям,
ликвидации последствий
стихийных бедствий**

**Министерство иностранных
дел Российской Федерации**

**Министерство обороны
Российской Федерации**

Федеральная служба
по военно-
техническому
сотрудничеству

Федеральная служба
по техническому и
экспортному контролю

Федеральная служба
по оборонному заказу

Федеральное
агентство
специального
строительства

Особое значение имело реформирование Министерства природных ресурсов Российской Федерации (передача подавляющего большинства правоприменительных полномочий вновь образованным подведомственным органам: Росприроднадзору, Росводресурсам, Рослесхозу, Роснедрам),

Министерства сельского хозяйства Российской Федерации (образование Россельхознадзора, Росрыболовства),

создание Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (передача последней ряда полномочий реорганизованных и ликвидированных федеральных органов исполнительной власти) и др.

- 20 мая 2004 г. Указом Президента Российской Федерации Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору преобразованы в *Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору* (Ростехнадзор).

Таким образом, вместо одного органа – Министерства природных ресурсов России было создано три:

- Министерство природных ресурсов России,
- Ростехнадзор (который напрямую подчиняется премьеру),
- Росприроднадзор (который находится в ведении министра природных ресурсов).

Причем каждое из этих ведомств имеет свои территориальные органы в каждом субъекте Российской Федерации.

- Кроме этих трех ведомств, окружающую среду фактически контролирует Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, входящая в систему Министерства здравоохранения и социального развития,
- а также Россельхознадзор, который тоже наделен полномочиями по регулированию природопользования и контролю за состоянием окружающей среды.

Экологические проблемы неизбежно перерастают в экономические.

Поэтому необходима всесторонняя оценка экологических, природоохранных и экономических последствий нашего вмешательства в природную среду.

Сделать это можно на основе прогнозирования.

Под прогнозированием природопользования следует понимать научно обоснованные суждения о возможных состояниях природных объектов или явлений в будущем и способах воздействия на них с целью придания им необходимых свойств или направлений развития.

Необходимость прогнозирования природопользования следует рассматривать с двух точек зрения:

- 1) экологии, охраны окружающей среды;
- 2) экономики.

Обе точки зрения не исключают, а дополняют друг друга.

С точки зрения *экологии* и охраны окружающей среды необходимость в прогнозировании природопользования состоит в оценке последствий антропогенных изменений окружающей среды как для человека, так и для биосферы в целом, а также в обосновании стратегических направлений взаимодействия человека с природой.

С точки зрения экономики необходимость в прогнозировании природопользования состоит в повышении экономической эффективности использования финансовых, материальных и трудовых ресурсов как в производственной, так и в природоохранной сферах.

Цель прогнозирования природопользования
заключается

в оценке последствий антропогенной
деятельности и повышении ее эколого-
экономической эффективности на основе
использования прогнозной информации.

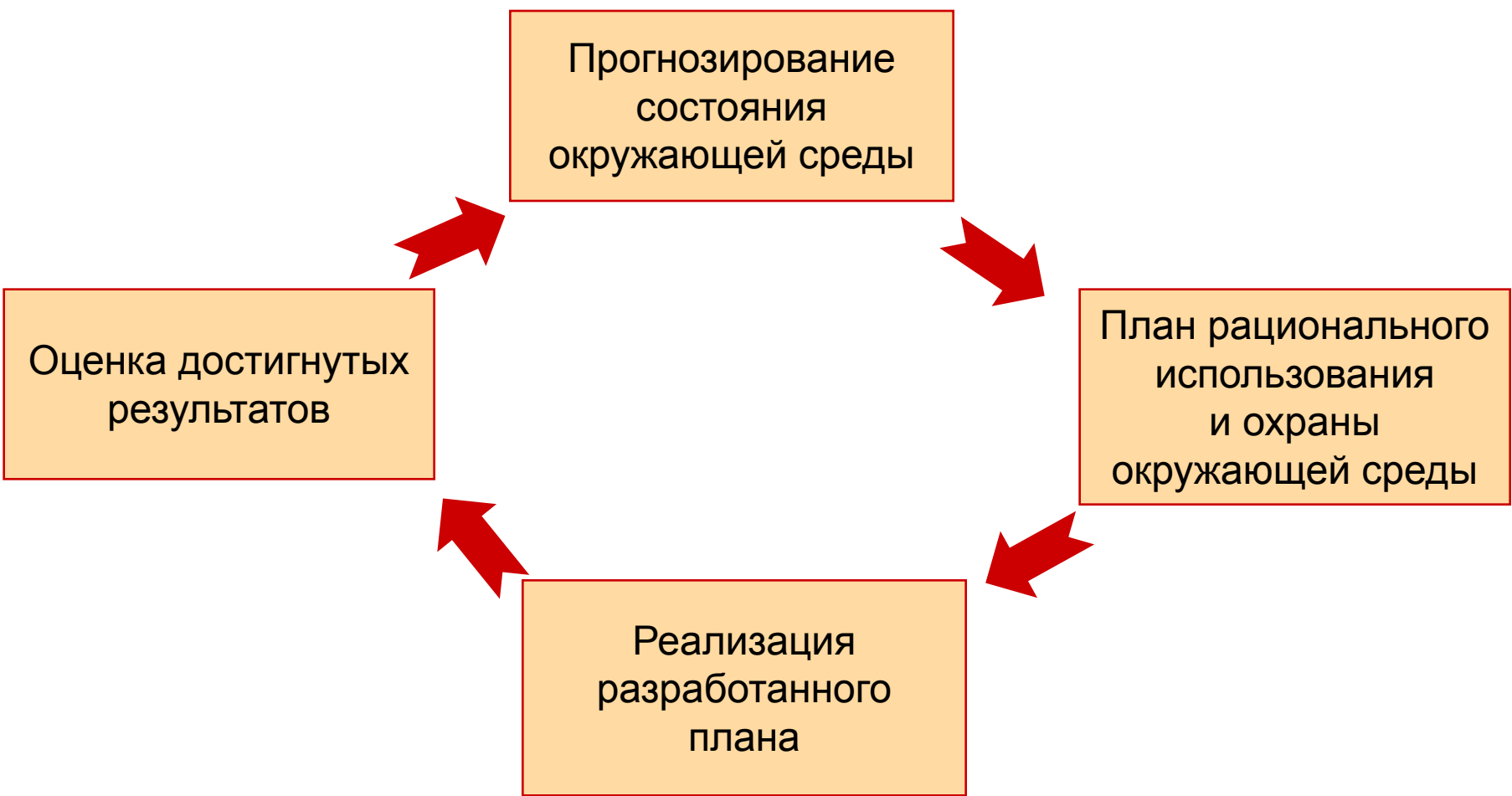
Задачи прогнозирования природопользования:

- 1) оценка последствий загрязнения окружающей среды;
- 2) оценка последствий вмешательства в окружающую среду;
- 3) прогнозирование естественного хода развития природных процессов;

Анализ прогнозов с учетом их ценности показывает, что к прогнозам должны предъявляться следующие требования.

1. Изменение состояния природного объекта, экосистемы или биосферы в целом.
2. Время и вероятность наступления прогнозируемого события.
3. Последствия, возникающие в результате наступления прогнозируемого события для экосистем, биосферы, человека, экономики.
4. Пути предотвращения или, наоборот, наступления прогнозируемого события.
5. Величина и форма затрат, необходимых для предотвращения или, наоборот, наступления прогнозируемого события.
6. Экологические ограничения масштабов допустимого преобразования окружающей среды.
7. Альтернативные пути решения проблем.

Цикл регулирования природоохранной деятельности



В зависимости от времени, которое охватывает регулирование хозяйственной деятельности, в нем выделяют четыре

этапа:

- 1) прогнозирование;
- 2) перспективное и дальнесрочное планирование (до 15 лет; например, пятилетние планы и планы социально-экономического развития городов, территорий);
- 3) текущее технико-экономическое планирование (до 1 года – годовые планы);
- 4) оперативно-календарное планирование (от 1 часа до 1 месяца).

Прогнозирование и планирование, их взаимосвязь и отличия

Прогнозирование – первый этап регулирования природоохранной деятельности, оно предшествует разработке планов.

При этом прогноз, давая оценку развития объекта в будущем, выступает фактором, ориентирующим существующую практику планирования на достижение определенных целей.

Второй стадией регулирования является собственно планирование, которое не может быть эффективным без предварительного прогнозирования. В этом проявляется единство планирования и прогнозирования.

В дальнейшем осуществляется реализация разработанных планов и оценка их результатов.

Между прогнозированием и планированием существуют принципиальные различия.

1. Прогнозная информация носит ориентировочный характер и появляется в результате специфической прогностической деятельности. Планирование основано на более строгих и точных расчетных методах.
2. В прогнозе могут рассматриваться альтернативные варианты решения проблемы. План всегда имеет конкретный характер, т. е. достижение какого-либо показателя обеспечивается только за счет выполнения определенных действий.
3. Планирование направлено на принятие и практическое осуществление управленческих решений, цель прогнозирования – создание научных предпосылок для принятия таких решений.

Эти предпосылки включают научный анализ тенденции взаимодействия человека и природы, вариантное предвидение результатов взаимодействия, оценку возможных последствий принимаемых решений.

Прогнозирование и планирование, ИХ ВЗАИМОСВЯЗЬ И ОТЛИЧИЯ

По масштабам прогнозируемого явления (события) выделяют прогнозы:

- *локальные* (природный объект, район, область);
- *региональные* (районы, включающие несколько административно-хозяйственных образований);
- *национальные* (отдельные государства и их группы);
- *глобальные*.

По времени упреждения различают прогнозы:

- *оперативные* (до 1 месяца – климатические прогнозы, содержание загрязняющих веществ в атмосфере городов, время наступления и продолжительность наводнений);
- *краткосрочные* (от 1 месяца до 1 года – загрязнение окружающей среды, климатические прогнозы);
- *среднесрочные* (1–5 лет – оценка загрязнения окружающей среды, оценка состояния природных объектов, экономические аспекты природопользования);

- долгосрочные (5–20 лет – глобальные прогнозы, оценка обеспеченности природными ресурсами, демографические прогнозы, оценка состояния экосистем);
- дальнесрочные (от 20 лет – климатические, демографические прогнозы).

По направлению прогнозирования, по функциональному назначению различают два типа прогнозов:

- поисковые, задача которых состоит в выявлении того, как будет развиваться исследуемый объект или процесс при сохранении существующей тенденции. Обычно выполняются в режиме ответа на вопрос: «Что будет, если ...»;
- нормативные, предполагающие определение путей и сроков достижения возможных состояний прогнозируемого объекта в будущем. Обычно выполняются в режиме ответа на вопрос: «Что сделать для того, чтобы ...»;

По характеру объекта прогнозирования выделяют прогнозы:

- медико-биологические (состояние здоровья, продолжительность жизни);
- экологические (состояние экосистем);
- географические (изучение уровня океана, грунтовых вод, вулканической активности);
- ресурсные;
- технико-технологические (внедрение различных технических решений);
- глобальные;
- климатические;
- загрязнения окружающей среды.

Основные методы прогнозирования природопользования

Метод прогнозирования – совокупность приемов и способов, направленных на анализ ретроспективных (обращенных в прошлое) данных, а также на изучение внешних и внутренних связей объекта прогнозирования, позволяющих сформулировать суждения определенной достоверности о его состоянии в будущем.

Одним из наиболее важных классификационных признаков является степень формализации. По степени формализации методы прогнозирования делятся на интуитивные и формализованные (рис. 3).

Рис. 3. Классификация методов прогнозирования

Интуитивные методы используют в тех случаях, когда невозможно учесть влияние многих факторов из-за сложности прогнозируемого объекта (явления) или ввиду отсутствия достаточного объема информации.

Индивидуальные методы прогнозирования основаны на учете суждений.

В настоящее время известно около 150 различных методов прогнозирования, но чаще всего применяется не более 15–20.

Интуитивные:

Индивидуальные

- Интервью
- Аналитический
- Анкетирования

Коллективные

- Метод комиссии
- Метод «Дельфи»

Формализованные:

*Методы прогнозной экстраполяции,
интерполяции*

1. Подбор простых стандартных функций
2. Наименьших квадратов

Методы моделирования

1. Логическое моделирование
2. Статистическое моделирование



Н.Н. Моисеев Судьба цивилизации. Путь Разума

Никита Николаевич Моисеев ([23 августа](#) (23 августа [1917](#) (23 августа 1917, [Москва](#) (23 августа 1917, Москва — [29 февраля](#) (23 августа 1917, Москва — 29 февраля [2000](#) (23 августа 1917, Москва — 29 февраля 2000, там же) — советский и российский учёный в области общей механики и прикладной математики, академик Академии наук СССР (впоследствии [РАН](#)) (1984).

Президент Российского отделения [«Зелёного креста»](#),
президент [Российского национального комитета содействия Программе ООН по охране окружающей среды](#),
президент Международного независимого эколого-политологического университета ([МНЭПУ](#)) (1993—2000),
главный редактор журнала [«Экология и жизнь»](#) (1995—2000).
Основатель и руководитель целого ряда научных школ. Автор 35 [монографий](#) Основатель и руководитель целого ряда научных школ. Автор 35 монографий, 10 [учебных пособий](#) Основатель и руководитель целого ряда научных школ. Автор 35 монографий, 10 учебных пособий и более 300 [научных работ](#).

Книги: “Современный рационализм”, изданной в Москве в 1995 году на