

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Московской области

Международный университет природы, общества и человека «Дубна»

Филиал «Котельники»

Кафедра менеджмента и социологии управления

КУРСОВАЯ РАБОТА

Тема работы: Государственное управление в области охраны окружающей среды и природопользования

По дисциплине: Основы государственного и муниципального управления

Выполнил: Остроухова А.А

Проверил: Старостин А.С

Котельники -2013

Содержание

Введение

1. Сущность охраны окружающей среды и природопользования как объекта управленческого воздействия государства
  - 1.1 Функции государственного управления по охране окружающей среды
  - 1.2 Органы государственной власти РФ, регулирующие охрану окружающей среды и природопользование
2. Государственное управление охраной окружающей среды и природопользованием на современном этапе развития РФ
  - 2.1 Основные проблемы государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации
  - 2.2 Платежи за природопользование
3. Предложения по улучшению охраны окружающей среды и природопользования
  - 3.1 Разработка практических предложений по совершенствованию охраны окружающей среды и природопользования
  - 3.2 Оценка эффективности разработанных предложений

Заключение

Список литературы

Введение

Актуальность данной темы заключается в том, что управление представляет собой важнейший элемент организационно-правового воздействия на рациональное природопользование и охрану окружающей среды, обладающий необходимым механизмом такого воздействия, включающим цели управления, формы, методы, принципы управления. Стоит обратить внимание не только на методы воздействия государственных органов, органов местного самоуправления на отношения по

природопользованию и охраны окружающей среды, но и методы воздействия граждан, общественных объединений на государственные органы с целью заставить их проводить необходимую для народа экологическую политику.

Цель курсовой работы: изучить политику государственного управления по охране окружающей среды и природопользования и выявить меры для ее улучшения.

Объектом исследования данной курсовой работы является охрана окружающей среды и природопользования.

Предметом является система государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

Задачи курсовой работы:

Изучить сущность и функции государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования.

Выявить проблемы государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации.

Разработать предложения по совершенствованию системы государственного регулирования в области охраны окружающей среды и природопользования.

1. Сущность охраны окружающей среды и природопользования как объекта управленческого воздействия государства

1.1 Функции государственного управления по охране окружающей среды

Как определено статьей 3 Закона "Об охране окружающей среды", при осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, органы государственной власти, другие государственные органы, предприятия, учреждения, организации, а также граждане Российской Федерации, иностранные юридические лица и граждане, лица без гражданства обязаны руководствоваться следующими основными принципами:

- приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;
- научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;
- рациональным использованием природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;
- соблюдением требований природоохранительного законодательства, неотвратимостью наступления ответственности за их нарушения;
- гласностью в работе и тесной связью с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;
- международным сотрудничеством в охране окружающей природной среды.

Управление природопользованием государственными органами согласно закону «Об охране окружающей среды» (глава II) заключается в следующем:

Установление правовых основ регулирования природопользования, охраны

окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;  
Определение основных направлений политики в области природопользования;  
Принятие экологических программ, планов, их финансирование и материально-техническое обеспечение;  
Разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;  
Объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории РФ;  
Координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;  
Разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и других нормативных документов в области охраны окружающей среды;  
Установление порядка осуществления государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей среды;  
Учет природных ресурсов, ведение их кадастров;  
Осуществление мониторинга окружающей среды в целом и ее отдельных объектов;  
Оценка природных ресурсов и прогнозирование состояния окружающей среды;  
Установление лимитов использования природных ресурсов;  
Выдача разрешений на природопользование, на сбросы и выбросы загрязняющих веществ, размещение отходов;  
Установление нормативов платы за использование природных ресурсов, за сбросы, выбросы и захоронение загрязняющих веществ и отходов;  
Осуществление государственного экологического контроля;  
Формирование и контроль за расходованием экологических фондов;  
Осуществление государственной экологической экспертизы;  
Принятие решений об ограничении, приостановке или прекращении работы повышенно опасных производств;  
Принятие санкций к нарушителям экологического законодательства и принятие мер по возмещению ущерба, причиненного экологическими правонарушениями;  
Организация заповедного дела, охрана памятников природы, ведение Красной книги;  
Экологическое образование и воспитание;  
Международное сотрудничество по вопросам природопользования и охраны окружающей среды.  
Управление природопользованием должно способствовать:  
Обеспечению выполнения планов, программ, мероприятий в сфере природопользования и охраны окружающей среды и обеспечению экологической безопасности в целом;  
Соблюдению требований экологического законодательства всеми предприятиями, независимо от форм собственности;  
Достижению качества окружающей среды, необходимого для сохранения здоровья людей, а также природных объектов и ресурсов.

1.2 Органы государственной власти РФ, регулирующие охрану окружающей среды и

## природопользование

На схеме (рисунок 1) приведена структура органов государственного управления Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

Рис. 1 Система органов государственного управления Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды.

Структура органов управления в области природопользования и охраны окружающей среды делится на две категории: общей и специальной компетенции. К государственным органам общей компетенции относятся: Администрация Президента, Федеральное Собрание, Правительство РФ, Представительные и исполнительные органы власти субъектов РФ, муниципальные органы управления. К государственным органам специальной компетенции относятся те органы, которые специально уполномочены выполнять соответствующие природоохранные функции. Эти органы делятся на три вида: комплексные (вопросы природоохранных задач); отраслевые (вопросы по охране и использованию природных объектов); функциональные (выполняют одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов).

Практически все виды деятельности на территории России - производство, строительство, освоение недр, использование природных ресурсов, импорт продукции требуют от производителя работ или инвестора тщательной проработки вопросов экологической безопасности, их согласования и экспертизы в соответствующих федеральных и региональных органах. В компетенцию комплексных органов управления (Государственный экологический контроль, Государственная экологическая экспертиза, Арбитражный суд) входят:

Определение основных направлений в экологической политике;

Планирование, финансирование, материально-техническое обеспечение экологических программ;

Учет и оценка природных ресурсов, прогноз состояния окружающей среды;

Утверждение нормативов вредных воздействий, выдача разрешений на выброс, сброс, захоронение вредных веществ;

Взыскание ущерба, причиненного экологическим правонарушением;

Организация заповедного дела;

Экологическое образование и воспитание;

Международное сотрудничество.

В компетенцию специально уполномоченных органов управления в области природопользования - Минприроды, Росгидромета, Министерства РФ по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям входят:

Организация и руководство контрольно-инспекционной деятельностью, координационной, эколого-просветительной, заповедной, международной.

Например, Министерство природы РФ утверждает нормы и правила природопользования, издает нормативные акты, дает разрешения на выбросы, сбросы вредных веществ;

Надзор за соблюдением санитарных нормативов и санитарных правил по охране

атмосферного воздуха, почв, водоемов и водных источников от загрязнения вредными для здоровья человека веществами (возложен на Госкомэпидемнадзор); Сбор информации о состоянии воды, воздуха, почвы осуществляет Росгидромет - Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Росгидромет - головная организация единой государственной службы мониторинга окружающей среды. Своеобразие деятельности Росгидромета в том, что он не наделен какими-либо предупредительными или карательными средствами реагирования;

Принятие чрезвычайных мер по ликвидации экологических катастроф, вызванных стихийными бедствиями, производственными авариями или катастрофами, возложено на МЧС.

В компетенцию функциональных органов управления входит большой перечень вопросов, которые находятся в ведении Госатомнадзора, Госгортехнадзора, Министерства внутренних дел. Основные задачи данных органов управления состоят в разработке и осуществлении мер по рациональному использованию и охране водных, лесных, биологических и других ресурсов.

Выводы: Государственным управлением в области охраны окружающей среды и природопользования, занимается достаточное количество органов власти, у каждого из которых свои полномочия, задачи, направленные на улучшение охраны окружающей среды, а так же на улучшение самой окружающей среды, что должно способствовать ее совершенствованию и модернизации.

2. Государственное управление охраной окружающей среды и природопользованием на современном этапе развития РФ

### 2.1 Основные проблемы государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации

Отсутствие последовательной государственной экологической или эколого-экономической политики является главной проблемой.

В течении огромной части XX столетия в России доминировали ресурсно-милитаристический вид хозяйства и командно-бюрократическое управление, в котором первенствовали технократы и военные. Великолепие естественных ресурсов государства в данных обстоятельствах при экстенсивном природном риске обернулось последней расточительностью и невысокой эффективностью использования. Выработалось ресурсоемкое, энергоемкое и природоемкое производство, что же повергло к глубоким патологиям природных систем и окружающей человека среды.

Прогрессивные финансовые реформы в России никак не нацелены на усовершенствование экологической обстановки. В переломных условиях оказались ресурсосберегающие и наукоемкие сферы. С деградацией современных отраслей возрастают природоэксплуатирующие секторы хозяйства.

Переход к рыночной экономике при отсутствии экологической регламентации может ухудшить данные негативные тенденции. В связи с этим увеличивается

необходимость в последовательной государственной экологической политике - формировании четкой концепции, результативных законов, рабочих программ и обеспечении их реализации.

Вместе с тем Российская Федерация обладает большой площадью ненарушенных природных систем, которые являются основным природным богатством государства и одной из нескольких зон стабилизации биосферы всей планеты.

Превышение допустимой антропогенной нагрузки на природную среду России обусловлено многими факторами, среди которых наиболее существенные:

- значительная территориальная неравномерность (в основном по оси восток-запад) распределения ресурсов, плотности населения, хозяйственного потенциала; большая протяженность энергетических и транспортных коммуникаций;
- высокая концентрация промышленности в крупных индустриальных центрах, чаще всего со стихийно возникшим, далеким от оптимума (в отношении не оперативности материальных потоков) набором отраслей и плохой планировочной структурой;
- неблагоприятные климатические условия, требующие высокого удельного энергопотребления и других эксплуатационных затрат;
- низкий технический уровень многих подготовительных и производственных процессов, медленное обновление основных производственных фондов, их высокий износ и аварийность; большая отходность производства, низкий уровень рециклинга и переработки вторичных ресурсов;
- экстенсивная эксплуатация земельных, водных и лесных ресурсов при недостаточном уровне их восстановления и высоком проценте невозвратимых потерь; относительно малая площадь заповедных территорий;
- низкая эффективность контроля эксплуатации природных ресурсов и загрязнения среды; слабость оперативной обратной связи между состоянием среды и техногенной нагрузкой.

Состояние здоровья населения России ухудшается под двойным прессом неблагоприятных экономических и экологических условий.

Наибольшую тревогу вызывают:

- проявление деградации фонда наследственной информации у значительной части населения, что выражается в росте числа наследственных заболеваний;
- заболевания, их хронизация, потеря трудоспособности и сокращение продолжительности жизни, обусловленное плохими экологическими и гигиеническими условиями проживания и труда, а также курением, алкоголем и наркоманией;
- высокая химическая и радиационная нагрузка на значительные контингенты населения, приводящая к широкому спектру экопатологий, в том числе злокачественным новообразованиям, иммунодефициту и аллергиям;
- большая частота нарушения беременности и родов, тератогенных эффектов, дефектов новорожденных, высокая детская заболеваемость и смертность.

Имеющееся природоохранное законодательство невозможно признать достаточным с целью обеспечения защиты окружающей среды. Оно характеризуется неудовлетворительной проработанностью и двойственностью.

Так, Властью Русской Федерации никак не приняты подзаконные акты, требования о разработке которых находятся в законодательстве, общепринятых еще в 1995 г.. Правительство РФ за минувшие годы не внесло в Государственную Думу ни одного законопроекта в данную область. В плане Лесного кодекса Российской Федерации упор сделан на природопользование, а не на охрану экологических систем.

Ряд законопроектов, внесенных депутатами в Государственную Думу - «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», «О зонах экологического бедствия», «Об экологическом контроле» и некоторые другие, не поддерживаются Правительством Российской Федерации.

Наряду с этим, принятый в первом чтении проект федерального закона № 317064-4 "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации" формально сохраняя такой важный инструмент охраны окружающей среды, как экологическая экспертиза, практически ее ликвидирует.

Вслед за принятым в 2005 году Градостроительным кодексом Российской Федерации, исключившим из перечня объектов экологической экспертизы проектную документацию, указанный выше законопроект ликвидирует такие важные объекты экологической экспертизы, как проекты градостроительной документации, предпроектную документацию, материалы перевода лесных земель в нелесные. Список объектов экологической экспертизы из открытого становится закрытым.

Таким образом, основные объекты, осуществление которых может проявить непосредственное отрицательное влияние на окружающую среду, на экологическую экспертизу представляться не будут. Отменяется и распоряжение о разработке в предпроектной и проектной документации веществ оценки влияния на окружающую среду. Взамен этого в проектной документации учтена разработка списка мероприятий по охране окружающей среды. Отсутствие операции оценки влияния на окружающую среду противоречит общепризнанным нормам международного права. Учитывая изложенное, даже если в нормативных и инструктивных документах о порядке проведения единой государственной экспертизы будет предусмотрено требование о рассмотрении в проектной документации экологических аспектов, выполнить его в связи с отсутствием материалов для такого рассмотрения, будет невозможно.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" требовалось разработать нормативы качества окружающей среды, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иные нормативы в области охраны окружающей среды, а также государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды. Однако до настоящего времени они не разработаны. Отсутствуют и какие-либо технические регламенты в области охраны окружающей среды.

## 2.2 Платежи за природопользование

Впервые в практику хозяйствования предполагается ввести систему платежей за природопользование. В систему платежей за природопользование войдут:

платежи за право пользования природными ресурсами;

платежи за воспроизводство и охрану природных ресурсов, осуществляемые государством или хозрасчетными специализированными предприятиями и организациями;

компенсационные платежи за выбытие природных ресурсов из целевого использования или ухудшение их качества, вызванное деятельностью этих предприятий;

платежи за выбросы (сбросы, размещение) загрязняющих веществ в природную среду;

дополнительный налог с прибыли предприятий, выпускающих экологически опасную продукцию, применяющих экологически опасные технологии;

штрафы и другие экономические санкции за нарушение норм рационального природопользования;

льготы по налогообложению прибыли.

Все типы платежей за природные ресурсы устанавливаются в виде твердых ставок (нормативов) в расчете на штуку потребляемого (используемого) ресурса запасов полезного ископаемого, 1 м<sup>2</sup> воды и др. Платежи датируются с учетом высококачественных данных ресурсов и природных условий эксплуатации. За несоблюдение функционирующих общепризнанных норм и лимитов использования природных ресурсов (к примеру, сверхнормативное потребление запасов полезных ископаемых) используются увеличенные платежи, выплачиваемые из хозрасчетного заработка предприятий-нарушителей.

Сокращение налогооблагаемой прибыли при исполнении природоохранных мероприятий за счет дохода, оставшегося в распоряжении предприятий: налоговые привилегии для предприятий, выпускающих природоохранное оснащение, материалы и реагенты, кроме того приборы и оборудования с целью мониторинга окружающей среды. Наравне с мерами поощрительного влияния, должны использоваться мероприятия экономической ответственности за несоблюдение законов рационального природопользования. Экономические санкции за несоблюдение природоохранного законодательства выплачивают за счет прибыли, остающейся в повелении предприятий. При этом за избыток допустимых объемов выбросов (сбросов, размещения) загрязняющих веществ платежи взимаются в кратном объеме, отталкиваясь от расходов на предотвращение загрязнения. Исследование практики использования функционирующего экономического механизма управления природопользованием демонстрирует, что же необходимо для его усовершенствования на основе разработки организационных и экономических мер, которые дадут возможность достигнуть реальных результатов в решении проблемы рационального природопользования. На это ориентированы усилия многочисленных экономистов.

Выводы: Окружающая нас среда, к сожалению, с течением времени всё ухудшается и ухудшается. Благодаря различным негативным факторам перечисленным выше,

следовательно, нужно уделить ей особое внимание, пока не растрачены все ее богатства. Очень важными мероприятиями являются выплаты за сверх использование природных ресурсов, а так же выплаты за избыток выбросов вредных веществ в окружающую среду.

### 3. Предложения по улучшению охраны окружающей среды и природопользования

#### 3.1 Разработка практических предложений по совершенствованию охраны окружающей среды и природопользования

Для совершенствования охраны окружающей среды, хочу предоставить перечень, на мой взгляд, необходимых мер:

Сохранить огромную площадь ненарушенных естественных ресурсов Российской Федерации, которые являются основным природным богатством государства и одной из нескольких зон стабилизации биосферы всей Земли.

В связи с активным использованием природных ресурсов, необходимо интенсивно заняться воспроизводством земельных, водных и лесных ресурсов.

Повысить результативность контролирования эксплуатации природных ресурсов и загрязнения среды; слабость своевременной взаимосвязи между техногенной перегрузкой и состоянием среды.

В связи с высочайшим скоплением индустрии в больших промышленных центрах, с невысоким технологическим уровнем многочисленных предварительных и производственных процессов, медлительным обновлением главных производственных фондов, их большим износом и аварийностью, с большим количеством отходов производства, с низким уровнем вторичной переработки ресурсов необходимо привлечь нано-технологические разработки с целью модернизирования оснащения очищения и фильтрации предприятий, фабрик и заводов, а так же улучшить качество переработки и хранения отходов.

Ужесточить наказания за экологические проступки и преступления. Тщательней контролировать соблюдение законов и нормативно правовых актов. Повысить штрафные санкции.

#### 3.2 Оценка эффективности разработанных предложений

Формирование и усовершенствование управления в сфере охраны окружающей среды, непременно связано, на мой взгляд, с главными преобразованиями общества, объективными условиями развития всего человечества. Система органов управления пришла в расхождение с новыми экономическими и экологическими требованиями. Данные предложения по улучшению оснащения и оборудования различных фабрик и предприятий, размеренному использованию природных ресурсов и полезных ископаемых, воспроизводству лесных, водных и других ресурсов должны послужить не только сохранению, но возможно и улучшению окружающей нас среды, и непосредственно природы нашей страны. Так же улучшить экономический потенциал страны. Возможно, вывести государство на новый уровень в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а так же в сфере

технологий и оснащения различных предприятий, путем создания инновационных технологий. Так же предложенные меры, благодаря улучшению окружающей среды, благоприятно повлияют на состояние здоровья населения, снизит риски различных заболеваний, патологий, улучшат качество жизни.

#### Заключение

В предоставленной курсовой работе, были рассмотрены основные принципы правительского управления, в сферы защиты окружающей среды и природопользования, главные способы правительственной регуляции в данной области (рыночные, управленческие, нормативные), проанализирована правовая основа. Также был уделен особый интерес анализу организации правительственного управления в сферы охраны окружающей среды и природопользования, находились пересмотрены главные трудности, и кроме того предложены методы их решения. Проанализировав главную часть работы, можно заметить, что в запасе страны есть большой комплект средств и способов регуляции охраны окружающей среды и природопользования, тем не менее не всегда они качественно применяются. Одним словом, вполне возможно достигнуть хороших результатов в области охраны окружающей среды. Для этого важно не только управление правительством и соответствующими органами, но и вмешательства каждого человека, выполняя элементарные правила, по соблюдению чистоты вокруг, можно помочь не загрязнять окружающую среду с большей силой. Нужно работать в направлении обеспечения будущим поколениям здоровой рабочей и жизненной среды, путем создания новых и улучшения старых программ по соблюдению существующих норм, связанных с охраной окружающей среды.

государственный управление охрана природопользование

#### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. - М., 1993.
2. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"
3. А.К. Бродский: Общая экология. - М.: Академия, 2007 - 256 стр.
4. Никитин, А. Т. Государственное и муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды / А. Т. Никитин, С. А. Степанов. - М. : МНЭПУ, 2001. - 232 с.
5. Федцов В.Г, Дрягилев Л.А. Экология и экономика природопользования. : Учебно-методическое пособие.- М.: Издательство РДЛ, 2002- 232 с.
6. Дубовик О.Л. Экологическое право России. - М., 2006.
7. А.Н. Павлов: Экология: рациональное природопользование и безопасность жизнедеятельности: Учебное пособие. - М.: Высшая школа, 2005 - 343 стр.
8. Колесников С. И. Экологические основы природопользования. М. Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2010.
9. Константинов В.М. Охрана природы: Учеб. пособие для студентов высш. пед. учеб. заведений/ Владимир Михайлович Константинов. - М.: Академия, 2000. - 240 с.

10. Экологическое состояние территории России: Учебное пособие для студ. высш. пед. учеб. заведений/ Ред. С.А.Ушаков, Я.Г.Кац. - М.: Академия, 2002. - 128 с.