ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ОРЛОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ

**ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ ЗАОЧНОГО (ДИСТАНЦИОННОГО) ОБУЧЕНИЯ**

###### *КУРСОВАЯ РАБОТА*

**по курсу:** «**Экологическое право**»

на тему: «Право природопользования»

Выполнила:

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Ефимова Н.А.

(подпись)

Шифр 032417

Специальность \_030501\_«Юриспруденция»\_\_\_

Руководитель: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Антохин В.Е.

(подпись)

Курсовая работа защищена с оценкой «\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_»

г.Орел-2007

# План:

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc183941604)

[1. Формирование законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды 5](#_Toc183941605)

[2. ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ 8](#_Toc183941606)

[2.1. Понятие и виды права природопользования 8](#_Toc183941607)

[2.2. Принципы права природопользования 11](#_Toc183941608)

[2.3. Субъекты и объекты права природопользования 13](#_Toc183941609)

[2.4. Основания возникновения и прекращения права природопользования 14](#_Toc183941610)

[3. Проблемы и задачи правого и нормативного регулирования 16](#_Toc183941611)

[природопользования. 16](#_Toc183941612)

[4. Важнейшие отраслевые вопросы рационализации природопользования…………………………………………………………………………….20](#_Toc183941613)

[Заключение 27](#_Toc183941614)

[СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 29](#_Toc183941615)

# ВВЕДЕНИЕ

В основе жизни и существова­ния человека и общества лежит пользование природой. Поэтому исторически и фактически природопользование составляет фун­дамент общественной жизни, базисное отношение в сфере взаимо­отношений общества и природы».

Оценивая значение природопользования в рамках экологичес­кого права, необходимо иметь в виду, что оно служит не только средством удовлетворения разнообразных потребностей человека и поддержания жизни, но одновременно является и наиболее зна­чимым фактором вредного воздействия на природу.

Право природопользования может оцениваться в разных каче­ствах: как правовой институт, как правоотношение и как кон­кретное правомочие природопользователя. Совокупность норм, регулирующих отношения природопользования, образует ком­плексный правовой институт права природопользования. Как правоотношение право природопользования определяется сово­купностью прав и обязанностей, которые принадлежат сторонам в конкретном отношении по поводу использования земли, недр, вод и т.д. Как правомочие право природопользования представля­ет собой принадлежащее природопользователю субъективное право, содержание которого включает правомочия владения, пользования и распоряжения предоставленным в пользование природным ресурсом.

Использование человеком природных ресурсов для своих нужд — экономических, духовных, рекреационных и иных — в значительной мере регламентируется правом. Система норм, ре­гулирующих отношения по использованию природных богатств, называется правом природопользования. Такие нормы содержат­ся главным образом в природоресурсном законодательстве — зе­мельном, водном, горном, лесном, фаунистическом. Некоторые положения, касающиеся природопользования, предусмотрены также в Законе об охране окружающей среды, иных актах.

Актуальность темы определяется противоречием между увеличением масштабов использования природных ресурсов, ростом общественных потребностей в обеспечении рационального природопользования и степенью правового регулирования отношений по использованию и охране природных объектов, а также практикой правоприменения в этой сфере. В отличие от многих других вопросов правового регулирования отношений по природопользованию, проблема рационального природопользования рассматривается практически во всех нормативных правовых актах в области экологического права. Более того, в последние годы в России предприняты необходимые меры по восполнению законодательных пробелов в сфере природопользования, принят ряд нормативных правовых актов, направленный на обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды, подготовлен ряд законопроектов.

Анализ состояния права дает основание считать, что многие вопросы правового регулирования складывающихся по поводу природы общественных отношений урегулированы еще крайне недостаточно, вследствие чего правовое регулирование природопользования и практика правоприменения в этой сфере еще не стали фактором, определяющим рационализацию использования природных ресурсов, а следовательно, и нормализацию экологической обстановки, приведение окружающей среды к благоприятному состоянию.

Целью исследования является изучение права природопользования и его реализации в праве преимущественно с позиций интегрированного подхода к правовому регулированию общественных отношений по природопользованию. В соответствии с этой целью можно выделить следующие задачи:

1) изучить право природопользования;

2) рассмотреть систему принципов права природопользования, характер и правовые формы их реализации в законодательстве;

3) рассмотреть нормативные акты в сфере природопользования, а также проблемы и задачи правового и нормативного регулирования природопользования;

4) отразить важнейшие отраслевые вопросы рационализации природопользования.

Методология исследования. Методологической основой работы являются принцип единства интегрированного и дифференцированного подходов к правовому регулированию общественных отношений по поводу природы, выступающий логическим продолжением принципа единства использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, а также принципы и основные положения концепции устойчивого развития.

Из общенаучных методов в работе использованы сравнительно-правовой, анализирующий и логический методы. Исследуются тексты правовых норм, сопоставляя их друг с другом, а также с фактами и тенденциями практики природопользования. Из частно-научных методов используется социологический метод, с помощью которого анализируется состояние правовой действительности в сфере природопользования, предлагает рекомендации по совершенствованию правовой базы. Используются также системный, статистический методы.

# 1. Формирование законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды

В период 1994— 1998 годов в этой сфере было принято и всту­пило в силу около 20 федеральных законов, обеспечивающих в со­ответствии с Конституцией Российской Федерации организацию природопользования исходя из общих положений и принципов, необходимости единства правовых требований в этой сфере.[[1]](#footnote-1) Субъек­ты Российской Федерации вправе развивать свое законодательство с учетом этих положений, а также общих закономерностей функционирования экосистем единого экологического пространства Российской Федерации.

Федеральный закон "О соглашениях о разделе про­дукции" (1995) установил общие правовые основы отноше­ний, возникающих в процессе осуществления инвестиций в по­исковые работы, разведку и добычу минерального сырья на территории России, а также на континентальном шельфе, раз­дела произведенной продукции, а также ее транспортировки, обработки, хранения, переработки, использования и реализа­ции. Весь комплекс вопросов, связанных со статусом континентального шельфа Российской Федерации, его суверенными правами и юрисдикцией, определяется Федеральным законом "О континентальном шельфе Российской Федерации" (1995) и Федеральным законом "Об исключительной экономи­ческой зоне Российской Федерации", принятым Государствен­ной Думой в 1998 году. Эти законы устанавливают порядок предоставления прав на изучение, разведку и разработку ми­неральных ресурсов, изучение и использование живых ресур­сов, создание искусственных сооружений и прокладку под­водных кабелей и трубопроводов, морские научные исследования, защиту и сохранение минеральных и живых ресурсов, захоронение отходов и других материалов, определяя особеннос­ти возникающих при этом экономических отношений.

В целях совершенствования законодательства в сфере недропользования базовый закон в этой области был принят в новой редак­ции — Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах" (1995).

Федеральный закон "О драгоценных металлах и драго­ценных камнях" (1998) устанавливает в сфере геологического изучения и разведки месторождений драгоценных металлов и дра­гоценных камней область действия государственной монополии, цели, принципы и особенности государственного регулирования, полномочия органов государственной власти Российской Федера­ции и органов государственной власти субъектов Российской Фе­дерации, а также определяет условия функционирования рынка драгоценных металлов и драгоценных камней.

Наиболее ценным объектом природопользования является земля. Осуществление хозяйственной деятельности на земле при почвенно-климатических условиях Российской Федерации требует не только эффективного использования потенциала плодородия земель, но и обеспечения его постоянного восстановления и нара­щивания. В целях создания правовых основ государственного ре­гулирования воспроизводства плодородия земель сельскохозяйст­венного назначения при осуществлении на них хозяйственной дея­тельности принят Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения" (1998). Правила деятельности в области мелиорации земель как важнейшего средства повышения продуктивности и устойчивости земледелия в условиях российского сельского хозяйства, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции, ввода в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель устанавливают­ся Федеральным законом "О мелиорации земель" (1996).

Особое значение для обеспечения высокоэффективного использования земли имеет Земельный кодекс. Основные расхождения при разработке и рассмотрении этого документа определились в вопросе условий и порядка установления оборота земель сельскохозяйствен­ного назначения. На последнем этапе работы над Кодексом принци­пиальные подходы в этом вопросе удалось согласовать со всеми за­интересованными сторонами. Однако и с учетом достигнутых реше­ний Земельный кодекс Государственной Думой не был принят.

Правовые основы рационального использования, охраны, за­щиты и воспроизводства лесов как совокупности лесной расти­тельности, земли, животного мира и других компонентов окру­жающей природной среды, контроля за лесопользованием и лесо­промышленным производством устанавливаются Лесным ко­дексом Российской Федерации (1997).

Комплекс мер по поддержанию оптимальных условий водопользования, сохранению поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям, защите вод­ных объектов от загрязнения, засорения и истощения, предотвраще­нию или ликвидации вредного воздействия вод, а также по сохране­нию биологического разнообразия водных экосистем предусматрива­ет Водный кодекс Российской Федерации (1995), который оп­ределяет виды, способы и цели использования водных объектов, права и обязанности пользователей, а также водные объекты, в кото­рые запрещен сброс сточных и дренажных вод.

Отношения в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания, создания условий для устойчивого существования животного мира как не­отъемлемого элемента природной среды регулирует Федеральный закон "О животном мире" (1995).

Современные условия диктуют применение принципиально новых подходов при решении проблемы охраны окружающей природной среды. Постоянная деградация окружающей природ­ной среды требует создания правовой базы не столько для ее ох­раны, сколько для оздоровления, чтобы на деле обеспечить реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду. В целях предупреждения не­гативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на ок­ружающую природную среду принят Федеральный закон "Об эко­логической экспертизе" (1995). Решению важнейшей пробле­мы в сфере охраны окружающей природной среды — повышению уровня экологической грамотности — призван способствовать закон "О государственном регулировании образования в области экологии", принятый Государственной Думой в 1998 году после отклонения его Советом Федерации. Комплекс мер по усилению контроля за чистотой воздушной среды предусматривается в при­нятом в 1998 году после отклонения Президентом Российской Фе­дерации законе "Об охране атмосферного воздуха". На правовую основу переводит работы по сохранению уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природ­ных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучению естественных процессов в биосфе­ре и контролю за изменением ее состояния, но экологическому воспитанию населения Федеральный закон "Об особо охраня­емых природных территориях" (1995). Меры по охране ок­ружающей среды заложены и в ряде законов по проблематике от­дельных отраслей экономики. Например, в Федеральном законе "Об использовании атомной энергии" (1995) определены правовая основа и принципы регулирования развития атомной науки и техники, собственности при использовании атомной энер­гии, защиты здоровья и жизни людей, охраны окружающей среды.

Оценивая в целом результаты работы в области природоресурсного законодательства, следует отметить, что по масштабам сделанного в области правового регулирования отношений природопользования последнее пятилетие сопоставимо с большой работой по кодификации законодательства о природных ресурсах в 60-70-е годы. [[2]](#footnote-2)

К настоящему времени приняты системообразующие законы по всем основным природным ресурсам: Земельный кодекс (25.10.2001, N 136-ФЗ) Водный кодекс Российской Федерации (18.10.95, N 167-ФЗ); Лесной кодекс Российской Федерации (29.01.97, N 22-ФЗ); Федеральный закон "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации" (31.07.98, N 155-ФЗ); Федеральный закон "0б исключительной экономической зоне Российской Федерации" (17.12. 98, N 191-ФЗ). Федеральный закон "О континентальном шельфе" (25.10.95, N 187-ФЗ). Однако пока отсутствует кодификация законодательства в области природопользования, трудно в полной мере оценить результаты этой работы.

Можно отметить только одну из тенденций настоящего этапа - стремление способствовать динамичности природопользования, т.е. облегчить субъектам права вступление в отношения природопользования путем более четкого и детального закрепления в законах процедуры получения прав на леса, воды, недра.

# 2. ПРАВО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ

# 2.1. Понятие и виды права природопользования

Система норм, регулирующих отношения по использованию природных богатств, называется правом природопользования. Такие нормы содержаться главным образом в природоресурсном законодательстве - земельном, водном, горном, лесном, фаунистическом.

Право природопользования может рассматриваться в различных аспектах. В объективном смысле право природопользования представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих деятельность физических и юридических лиц по использованию природных объектов для удовлетворения текущих и перспективных экономических, экологических и иных потребностей граждан, организаций, общества и государства. В субъективном смысле право природопользования - это мера возможного поведения субъектов природопользования при осуществлении указанной выше деятельности.

В юридическом смысле "природопользование" – понятие собирательное, объединяющее его различные формы, виды и подвиды.[[3]](#footnote-3)

В зависимости от вида используемого природного объекта выделяют:

· право землепользования,

· право водопользования,

· право недропользования,

· право лесопользования,

· право пользования животным миром,

· право пользования атмосферным воздухом,

· комплексное природопользование, т.е. пользование несколькими природными объектами.

Каждый из указанных выше видов природопользования можно подразделить на подвиды в зависимости от цели использования. Так, земля может использоваться для нужд сельского хозяйства, лесного хозяйства, промышленности, энергетики и т.д.; леса – для заготовки древесины, живицы, второстепенных лесных ресурсов, для ведения охотничьего хозяйства, для оздоровительных, научных и иных целей; недра – в целях геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, размещения подземных объектов, захоронения отходов; животный мир – для охоты, рыболовства и т.д. Цели использования природных объектов определены природоресурсным законодательством.

В зависимости от юридического титула, на котором основано право природопользования, выделяют:

·непосредственное природопользование, осуществляемое собственниками природных объектов,

· производное природопользование, осуществляемое на основе иного вещного или обязательственного права.

В зависимости от срока пользования различают:

· бессрочное,

· долгосрочное,

· краткосрочное.

В зависимости от способа использования различают право природопользования, осуществляемое:

· с изъятием природного ресурса,

· без изъятия природного ресурса из природной среды.

В зависимости от субъекта, объекта и цели природопользования (комплексный критерий) выделяют природопользование:

· общее – осуществляется гражданами в силу принадлежащих им естественных прав для удовлетворения своих личных потребностей, например, пользование атмосферным воздухом, водными объектами для удовлетворения питьевых, бытовых и рекреационных нужд, сбор в лесах грибов, ягод, других общедоступных лесных ресурсов и т. п. Реализация права общего природопользования не нуждается в каком-либо юридическом оформлении;

· специальное – осуществляется гражданами и юридическими лицами, как правило, для предпринимательских целей, нуждается в получении особого разрешения от государственных органов, оформлении иных правоустанавливающих документов.

Право общего природопользования - это гарантированная законом возможность для всех граждан пользоваться свободно и бесплатно природной средой. Оно предполагает использование природы в качестве места, условия и средства жизни каждого человека, поэтому является общедоступным и не требует какого-либо разрешения компетентных государственных органов.

Право общего природопользования непосредственно вытекает из Конституции РФ, предусматривающей право граждан на благоприятную окружающую среду (ст. 42), и конкретизируется в нормах текущего законодательства - земельного, водного, лесного и др.

Так, Лесной кодекс предусматривает возможность для граждан бесплатно находиться на территории лесов (ст. 36), Водный кодекс - право общего водопользования граждан для питьевых и хозяйственно-бытовых нужд (ст. 88), Земельный кодекс - право общего землепользования на землях населенных пунктов (ст. 76). Примерами установления права общего природопользования могут служить также нормы законодательства о разработке гражданами общераспространенных полезных ископаемых и использовании недр для строительства подземных сооружений в пределах своих земельных участков, использовании природной среды пригородных, зеленых зон, национальных, природных парков, курортных и лечебно-оздоровительных местностей и т. д.

Право специального природопользования означает возможность использовать в установленном законом порядке и на основе специального юридического документа (государственного акта, разрешения и др.) определенные части природных ресурсов в соответствии с их целевым назначением в процессе удовлетворения хозяйственных и иных интересов общества. Оно, как правило, является платным.

В качестве примеров права специального природопользования можно привести предоставление земельного участка для строительства жилого дома, использование леса для заготовки древесины, водного объекта - для сброса или забора воды, животного мира - для отстрела диких зверей и птиц.

Природоресурсное законодательство предусматривает общее и специальное пользование землей, недрами, водами и лесами. Общее природопользование характеризуется тем, что оно является общедоступным. Оно не требует особого разрешения в каждом конкретном случае со стороны компетентных государственных органов, а также тех лиц (предприятий и учреждений), за которыми природные объекты закреплены в пользование. Право на такое пользование природными объектами возникает непосредственно из законов или иных нормативных правовых актов. В ряде случаев устанавливаются пределы и условия общего пользования природными ресурсами.

Общее природопользование является общедоступным, т.е. не требует в каждом конкретном случае особого разрешения со сто­роны компетентных государственных органов, а также юридичес­ких или физических лиц, за которыми природные объекты за­креплены в пользование. Общее природопользование связано с реализацией естественного права каждого на благоприятную ок­ружающую среду. Право на такое пользование природными объ­ектами возникает непосредственно из законов или иных норма­тивных актов. При этом, однако, в ряде случаев устанавливаются пределы и условия общего пользования природными ресурсами.

В земельном законодательстве прямо не предусматривается общее землепользование. Однако в составе земель поселений вы­деляются рекреационные территориальные зоны, на которых осу­ществляется право общего землепользования. Землями общего пользования в значительной степени являются земли лесного фонда, правовой режим которых определяется земельным зако­нодательством.

Категорию земельных участков общего пользования вводит также ГК РФ. В соответствии со ст. 262 граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государ­ственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, до­пускаемых законом и иными правовыми актами, а также собст­венником соответствующего земельного участка. Кроме того, если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разреше­ния не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собствен­нику.

## 2.2. Принципы права природопользования

К основным принципам права природопользования относятся:

• рациональное природопользование,

• экосистемный подход к регулированию природопользо­вания,

• целевой характер пользования природными ресурсами,

• устойчивость права пользования природными ресурсами,

• платность специального природопользования.

Принцип **рационального природопользования**, можно ска­зать, — традиционный принцип природоресурсного права Рос­сии. Рациональное природопользование называют иногда эколо­гически обоснованным природопользованием, при котором одновременно учитываются экологические, экономические, соци­альные и иные интересы человека. Принцип рационального при­родопользования обеспечивается как с помощью правовых норм, так и иных средств, например экологически целесообразных тех­нологий.

Требования рационального природопользования в основном специфичны применительно к тому или другому природному ре­сурсу. Соответственно решению задач рационального природо­пользования служат как общие, так и специальные нормы, содер­жащиеся преимущественно в природоресурсном законодательст­ве. Так, к общим нормам подобного рода в земельном законодательстве можно отнести категорирование земель с учетом их эко­логической и экономической ценности: земли сельскохозяйствен­ного назначения; земли природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения и др. В целях наиболее рационального использова­ния лесных ресурсов ЛК РФ выделяет три группы лесов, а в пер­вой группе лесов, кроме того, могут быть установлены категории защитности.

К специальным нормам обеспечения рационального природо­пользования в горном праве относится, к примеру, требование о комплексном использовании недр, наиболее полном извлечении из них запасов основных и совместно с ними залегающих полез­ных ископаемых и попутных компонентов.[[4]](#footnote-4)

Правовыми критериями рационального использования соот­ветствующего природного ресурса должны служить требования об обеспечении его неистощимости и экологической обоснован­ности эксплуатации природных богатств при одновременном обеспечении устойчивого развития. Так, использование земли в сельском хозяйстве и лесное хозяйство должны основываться на научной оценке производительных возможностей земли, а годо­вое истощение пахотного слоя почвы, рыбных запасов или лес­ных ресурсов не должно превышать темпов восстановления. Во­зобновимые природные ресурсы, как, например, леса и рыбные запасы, не будут истощены, если коэффициент использования не превышает возможности их восстановления и естественного при­роста.

Правовое закрепление и практическое осуществление принци­па рационального использования природных ресурсов может слу­жить средством поддержания благоприятного состояния природы и обеспечения охраны природных богатств от истощения.

Практическая реализация принципа рационального природо­пользования в России далека от теоретических и нормативных положений. Так, минеральные ресурсы многих регионов страны, например Урала, характеризуются комплексным содержанием ценных компонентов. Но на протяжении многих лет из них из­влекались только отдельные элементы, а остальные поступали в отвалы, превращаясь в источник загрязнения окружающей среды.

Принцип **экосистемного подхода** к регулированию природо­пользования теснейшим образом связан с принципом рациональ­ного использования природных ресурсов. Объективно он предоп­ределяется взаимосвязью и взаимообусловленностью процессов и явлений в природе. Другими словами, при использовании одного природного ресурса, например недр, может оказываться вредное воздействие на почвы, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир. Принцип экосистемного подхода вытекает из требований законодательства об охране окружающей среды. Его содержанием являются правовые требования о предупреждении, недопущении причинения вреда в процессе использования кон­кретного природного ресурса другим природным объектам и ок­ружающей среде.

Применительно к праву природопользования этот принцип за­крепляется в основном через регулирование обязанностей природопользователя. Так, водопользователь обязан не допускать ухуд­шения качества поверхностных и подземных вод, среды обитания объектов животного и растительного мира, а также нанесения ущерба хозяйственным и иным объектам. На лесопользователя возложена обязанность ведения работ способами, предотвращаю­щими возникновение эрозии почв, исключающими или ограни­чивающими негативное воздействие пользования лесным фондом на состояние и воспроизводство лесов, а также на состояние вод­ных и других природных объектов.

Общим для земельного, горного, водного и других природоре-сурсных отраслей права является принцип **целевого использова­ния природных ресурсов**. Цель, для которой предоставляются зе­мельные участки, участки недр, водные объекты и участки лесов в пользование, всегда обязательно фиксируется в решении о предоставлении участка в пользование, лицензии на право поль­зования недрами, разрешении на специальное водопользование, лесорубочном или лесном билете. Поэтому использование природ­ного объекта не в соответствии с целевым назначением рассмат­ривается законодательством как правонарушение и служит осно­ванием для принятия решения о приостановлении или аннулировании лицензии.

Принцип **устойчивости права природопользования** заключа­ется в основном в том, что природные объекты предоставляются обычно либо в бессрочное пользование (как, к примеру, земли), либо на длительный срок (воды, леса, недра), а право пользования ими может быть прекращено только по основаниям, указанным в законе. Это создает пользователю необходимые условия для осу­ществления его деятельности, гарантию его интересов, связанных с природопользованием.

Принцип **платности природопользования** заключается в обя­занности субъекта специального природопользования оплатить пользование соответствующим видом природного ресурса. Общее природопользование, связанное с реализацией естественного права каждого на благоприятную окружающую среду, является для его субъектов безвозмездным. Введением платы достигается решение как общих задач государства, так и задач, связанных с поддержанием благоприятного состояния эксплуатируемого при­родного ресурса или его восстановлением.

## 2.3. Субъекты и объекты права природопользования

**Субъектами** права природопользования являются лица, которые обладают правом использовать природные ресурсы в результате их приобретения в установленном законом порядке. Это могут быть юридические лица - предприятия, организации и учреждения, а также граждане.

Необходимой предпосылкой приобретения права природопользования является правосубъектность - наличие правоспособности и дееспособности, причем для юридических лиц - как общей правоспособности, так и специальной, если последняя предполагает возможность использования природных ресурсов в соответствии с целями их деятельности, предусмотренными в уставе или других учредительных документах.

**Объектом** права природопользования признается индивидуально определенная часть природного ресурса (например, земельный участок, водный объект, участок лесного фонда), обособленная физически (путем установления ее границ на местности, «в натуре»), а также юридически (в документе, оформляющем приобретение права природопользования, например, свидетельстве о праве собственности на земельный участок, договоре аренды участка лесного фонда и др.).

В отличие от права общего природопользования, субъектами которого являются только граждане, право специального природопользования могут приобретать и юридические лица. Другие отличия указанных двух видов прав, как видно из их определения, касаются целей, порядка и условий пользования природными ресурсами. Различия проявляются также в основаниях возникновения данных видов права природопользования. Если право общего природопользования вытекает прямо из закона, то основаниями возникновения права специального природопользования являются юридические факты.

## 2.4. Основания возникновения и прекращения права природопользования

**Основания возникновения** права специального природопользования обычно представляют собой сложные юридические составы, то есть совокупность юридических   фактов, среди которых определяющее значение имеют разрешения (лицензии) компетентных государственных органов. Лицензия на право природопользования - наиболее типичное и распространенное основание возникновения права природопользования.

В условиях развития рыночных отношений все большую роль в организации природопользования играет договор. В сфере использования природных ресурсов применяются договоры аренды (лесов, водных объектов, земель), сторонами которых выступают арендатор-природопользователь и арендодатель-собственник или другой владелец природного ресурса (государство в лице уполномоченного органа, юридическое лицо или гражданин). В лесном, горном, водном праве закрепляются и иные виды договоров -концессии, долгосрочного, краткосрочного, бесплатного пользования, установления сервитутов и др.

Договоры на право природопользования могут иметь самостоятельное значение как основания возникновения права природопользования (например, при аренде земель), или же действовать совместно с лицензией. В таком случае договор играет вспомогательную роль, так как заключается только при наличии лицензии и уточняет, конкретизирует ее содержание (например, договор на право водопользования).[[5]](#footnote-5)

Наконец, в некоторых областях природопользования, в частности в сфере земельных отношений, основанием возникновения права природопользования можно считать право собственности на природный ресурс, поскольку его субъекту принадлежит входящее в его содержание правомочие пользования.

**Основаниями прекращения** права природопользования также являются юридические факты, конкретные перечни которых содержатся в земельном, лесном, водном и других подотраслях экологического законодательства применительно к особенностям использования отдельных видов природных ресурсов.

Некоторые из этих оснований являются характерными лишь для данных природных ресурсов. Так, право водопользования прекращается вследствие естественного или искусственного исчезновения водного объекта.[[6]](#footnote-6) Однако большинство юридических фактов могут быть основаниями прекращения права пользования всеми видами природных ресурсов. К ним относятся:

- истечение срока пользования природным объектом;

- отказ природопользователя от использования природного объекта;

- ликвидация юридического лица или смерть гражданина-природопользователей.

Общими основаниями принудительного прекращения права пользования природными ресурсами являются:

- изъятие природного объекта для государственных или муниципальных нужд;

- использование природного объекта не в соответствии с целевым назначением;

- нарушение правил рационального использования или охраны природного ресурса. Это могут быть нарушения условий лицензии или договора на право пользования природным объектом, неосвоение его в течение определенного срока, невыполнение экологических требований в процессе хозяйственного использования природного объекта, систематическое невнесение платежей за природопользование и др.

В последних двух случаях прекращение права природопользования применяется в качестве санкции за нарушения законодательства об использовании и охране окружающей природной среды. При этом принудительное изъятие природного объекта не освобождает виновное лицо от юридической ответственности за совершенное правонарушение.

Переход права природопользования возможен лишь в случае смерти гражданина к его наследникам или реорганизации юридического лица.

Условия перехода:

1) правопреемники должны пользоваться природным объектом для собственных нужд,

2) цель природопользования не должна меняться. Лицензия в этом случае переоформляется, в договор вносятся изменения.

# 3. Проблемы и задачи правого и нормативного регулирования

# природопользования.

Одной из основных причин низкой эффективности и разобщенности процесса природопользования в стране является несовершенство законодательства в соответствующей сфере, которое во многом не соответствует существующим реалиям. Слабо отрегулированы в нормативно-правовом отношении вопросы собственности на природные ресурсы. Отсутствует должный контроль и надзор за соблюдением действующего природно-ресурсного законодательства.[[7]](#footnote-7)

В этой связи, в области совершенствования правового и нормативного регулирования государственная природно-ресурсная политика должна, в первую очередь, обеспечить:

- четкое законодательное разграничение функций и полномочий, а также организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти между собой и с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов;

- согласованность нормативно-правовой базы на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, приоритет федерального законодательства над региональным;   
- гармонизацию законодательных и иных нормативно-правовых актов с международным правом в области природопользования;

- разработку на юридическом уровне и внедрение критериев, правил и норм по регулированию оптимальных соотношений между изъятием и воспроизводством природных ресурсов;

- упорядочение учета природно-ресурсных и природоохранных факторов в ходе разработки и реализации законодательных актов, регулирующих отношения при смене форм собственности юридических лиц (их огосударствлении и приватизации);

- совершенствование юридических основ лицензирования отдельных видов природопользования;   
- выработку четких правовых гарантий по защите инвестиций в сфере природопользования;   
- нормативное закрепление форм и методов участия общественных организаций и граждан в осуществлении контроля за воспроизводством, использованием и охраной природных ресурсов;

- усиление координации деятельности соответствующих органов государственного контроля по пресечению правонарушений в сфере природопользования и применению санкций к нарушителям природно-ресурсного законодательства;

- укрепление реальной правовой и социальной защищенности государственных и общественных инспекторов, осуществляющих контроль в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов.

В связи с этим важное значение приобретают оперативное рассмотрение, доработка и принятие на федеральном уровне основополагающих актов в области природной среды. Кроме того, первоочередного рассмотрения, обсуждения и принятия в установленном порядке требует целый ряд других законов, касающихся различных социально-экономических, хозяйственных и региональных вопросов и включающих важные положения по рационализации природопользования и экологической безопасности.

С момента отделения общеэкономических (хозяйственных) функций и оказания услуг от функций управления, наиболее устойчивым и специфическим объектом управления являются природные ресурсы. В отличие от имущества, которое активно меняет форму собственности, природно-ресурсный блок, независимо от конъюнктуры экономики и политической ситуации в стране, нуждается в постоянном и авторитетном органе централизованного управления. Природные ресурсы в России являются в подавляющей степени государственной собственностью, а их роль в экономике остается во многом определяющей.

Отсюда вытекает необходимость организационного единства и координации управления природно-ресурсным блоком.

В последние годы государственное управление природопользованием в России осуществлялось во многом разрозненно, по множественному ведомственно-отраслевому принципу, что далеко не всегда позволяло реализовать комплексный подход к использованию природно-ресурсного потенциала конкретных территорий и относиться к природным ресурсам как к элементам единой окружающей природной среды.

Одновременно это затрудняло переход на унифицированные экономические методы управления природными ресурсами, вызывало постоянные противоречия между ведомствами, территориями и природо-пользователями при изъятии (добыче), потреблении и охране отдельных видов природных ресурсов.

После выхода в мае 2000 г. Указа Президента Российской Федерации "О структуре федеральных органов исполнительной власти" и осуществления коренной реорганизации системы управления природно-ресурсным блоком в центре и на территориальном уровне, создались реальные возможности по решительному улучшению государственного руководства рассматриваемыми сферами деятельности. В этой связи разрешение накопившихся противоречий и реформирование системы руководящих органов может осуществляться путем:

- упорядочения иерархической структуры управления, включая переход там, где это целесообразно, на трехзвенную систему управления (с учетом образования федеральных округов);

- формирования и законодательного закрепления системы управления природными ресурсами на основе четкого разделения функций управленческих структур различных уровней (федерального, регионального и местного), в том числе путем решения проблем собственности на природные ресурсы;

- повышения роли и ответственности органов исполнительной власти и субъекта Российской Федерации и органов самоуправления в решении вопросов рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

- уточнения и разграничения полномочий, прав и обязанностей федеральных и региональных органов власти в области природопользования при строгой координации их деятельности;

- создания соответствующих современной ситуации форм и методов управления природными ресурсами с учетом интересов субъектов хозяйственной деятельности и населения, гибкого организационного реагирования на изменение этой ситуации.

При этом должны быть учтены особые социально-экономические и политические интересы приграничных областей, потребности коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока, ряда иных регионов по видам традиционного природопользования.

Основами такого подхода являются:

- разработка и реализация дополнительных федеральных законов, региональных правовых актов и иных нормативных документов, регулирующих хозяйственные отношения в природопользовании;

- обоснованное распределение доходов от платы за пользование природными ресурсами;

- достаточное финансирование деятельности по управлению воспроизводством и охраной природных ресурсов;

- жесткий контроль за целевым использованием полученных бюджетных и небюджетных средств, а также другие факторы.

Главная цель региональной политики в сфере природопользования состоит в максимально эффективном использовании природно-ресурсного потенциала субъектов Российской Федерации с учетом обеспечения поддающегося реальному прогнозу устойчивого развития страны. Для этого на окружном, территориальном и региональном (бассейновом) уровнях необходима разработка концепций воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов с соблюдением приоритетов развития конкретной территории и последующей их реализацией на основе целевых планов, прогнозов и программ.

Большинство проблем муниципального природопользования следует рассматривать совместно с задачами реорганизации жилищно-коммунального хозяйства. Это касается землеотводов для строительства жилья и объектов социальной сферы, коммунального водоснабжения и водоотведения, выделения площадей под размещение осадков сточных вод и строительство полигонов промышленных и бытовых отходов, создания рекреационных территорий, в том числе национальных парков и зон отдыха и т. п. Кроме того, приоритетной проблемой становится защита воздушного бассейна крупных населенных пунктов от загрязнения выбросами автотранспорта.

Сочетая интересы страны, субъектов Федерации и округов, а также конкретных населенных пунктов и селитебных территорий (включая закрытые ад-министративно-территориальные образования), система государственного управления природопользованием должна обеспечивать:

- надежное и эффективное удовлетворение запросов экономики России в природных ресурсах, отвечающих задачам развития страны в настоящее время и на длительную перспективу;

- необходимые темпы и объемы работ по воспроизводству, использованию и охране всех видов природных ресурсов, потребляемых в экономике страны;

- прогнозирование и предупреждение природных и техногенных катастроф, в том числе связанных с природопользованием;

- непрерывный мониторинг природных ресурсов и государственный контроль за их охраной и использованием.

Формирование государственной системы управления огромным и уникальным природно-ресурсным потенциалом России требует серьезного совершенствования программно-целевого метода государственного регулирования, в том числе научно-технического обеспечения осуществляемых мероприятий. В настоящее время представляется весьма актуальным и целесообразным организовать оперативную разработку, формирование и согласование объединенной (унитарной) Федеральной целевой программы "Экология и природные ресурсы Российской Федерации". После завершения этого процесса данная программа должна получить реализацию с соответствующими объемами финансирования. Указанная программа призвана обеспечить комплексное решение как важнейших организационно-управленческих, так и правовых, экономических, научных и производственно-технических проблем природно-ресурсного комплекса в целом.

# 4. Важнейшие отраслевые вопросы рационализации природопользования

Крупные проблемы существуют в области восполнения и кардинального улучшения использования минерально-сырьевой базы. В частности, огромное значение в современных условиях приобретают вопросы разработки новейших ресурсосберегающих технологий по всему циклу от добычи до обогащения, от металлургического передела до производства конечной продукции, а также использования вторичного сырья. Одновременно стратегической целью остается геологическое обеспечение геополитических интересов Российской Федерации, национальной минерально-сырьевой безопасности и рационального использования геологической среды. Важнейшими проблемами при этом являются:

- поэтапное доведение объемов прироста запасов нефти с конденсатом и газа до объема их добычи;

- сосредоточение основных объемов работ в нефтегазодобывающих регионах страны с развитой производственной и социальной инфраструктурой (Западная Сибирь, Урало-Поволжье, Европейский Север) с целью укрепления сырьевой базы нефтегазодобывающего комплекса;

- осуществление подготовки запасов и ресурсов нефти и газа для вовлечения их в разработку в районах, примыкающих к основным нефтегазодобываю-щим районам, или расположенных в непосредственной близости к ним неосвоенных районах Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, наиболее изученных районах и объектах Восточной Сибири;

- продолжение региональных работ с целью оценки перспектив нефтегазоносности малоизученных районов (Центральные районы европейской части России, отдельные районы Восточной Сибири и Дальнего Востока, участки шельфа арктических морей);

- приостановка дальнейшего падения роста запасов благородных металлов, алмазов, основных металлических полезных ископаемых, а также объемов основных видов геологоразведочных работ;

- коренное улучшение структуры минерально-сырьевой базы на основе усиления прогнозно-минералогических и поисково-оценочных работ на стратегические и остродефицитные виды минерального сырья, в первую очередь, на уран, марганец, хром, высококачественные бокситы;

- обеспечение приоритетности и наращивания широкого спектра полезных ископаемых (помимо нефти и газа) в традиционных горнодобывающих районах страны (Урал, Дальний Восток, Иркутская и Читинская области и др.) с целью поддержания минерально-сырьевой базы действующих предприятий;

- продолжение работы по геолого-экономической переоценке минерально-сырьевой базы с учетом условий рыночной экономики и мировой конъюнктуры;

- усовершенствование системы разработки нефтегазовых месторождений с учетом современного уровня научно-технического прогресса с целью повышения процента отработки начальных запасов нефти и газа (особенно вязких нефтей), использования попутного газа, сероводорода, конденсата и тяжелых фракций, исключения практики выборочной и форсированной отработки крупных и высокодебитных месторождений нефти и газа; на стадии переработки нефти необходимо повысить до мирового уровня выход легких фракций; целесообразно увеличить применение торфа как топлива для удовлетворения местных нужд и органического удобрения для сельского хозяйства;

- улучшение системы разработки рудных месторождений с целью снижения потерь полезных ископаемых, промышленное внедрение метода скважинной гидродобычи (СГД) богатых железных руд, применение методов подземного выщелачивания для бедных руд урана, меди, а также метода подземной газификации углей;

- обеспечение широкого внедрения геолого-технологического картирования эксплуатируемых рудных месторождений для планирования текущей добычи и усреднения качества руд перед обогащением в целях значительного повышения показателей работы обогатительных фабрик и снижения потерь полезных компонентов;

- ускорение создания высокопроизводительного оборудования и принципиально новых технологий по обогащению минерального сырья;

- создание необходимых условий для комплексного использования добытого рудного сырья с целью извлечения на рациональной экономической основе попутных ценных компонентов;

- внедрение в практику более полного использования на экономической основе попутно добываемых вскрышных пород (рыхлые породы: песок, глины, мел - пригодны для производства силикатного и обычного кирпича, керамзита, как связующие добавки для окомкования при производстве окатышей, для известкования кислых почв и т. д.; при этом необходимы строительство и рекон-струкция соответствующих заводов, уточнение маршрутов железнодорожных грузоперевозок с учетом крупнотоннажного завоза в район Урала рудного сырья и топлива - угля - и возможного вывоза с Урала в прилегающие районы Западной Сибири, Поволжья и Центра остродефицитного для дорожного и граж-данского строительства щебня и других стройматериалов);

- обращение особого внимания на создание условий для максимального использования вторичного сырья;

- разработка комплекса административных и экономических мер воздействия на недропользователей, имеющих просроченную задолженность по платежам в бюджет за пользование недрами и на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

- обеспечение устойчивого финансирования геолого-разведочных работ для федеральных государственных нужд за счет средств отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, централизуемых в федеральном бюджете;

- совершенствование системы платежей при пользовании недрами на основе уточнений соответствующего федерального законодательства;

- реализация мер по упорядочению экономического и административного воздействия на недропользователей за ущерб, причиненный недрам;

- развитие нормативно-правовой и методической базы создания системы горного аудита и страхования в сфере недропользования;

- осуществление строгого разграничения функций и задач между федеральными, окружными, территориальными и региональными (бассейновыми) органами как внутри системы МПР России, так между ними и соответствующими органами других ведомств.[[8]](#footnote-8)

В области водных ресурсов следует в первоочередном порядке предусмотреть:

- завершение формирования комплексного экономического механизма водопользования, соответствующего положениям Водного кодекса Российской Федерации и законодательным актам, принятым в последнее время;

- удовлетворение потребностей населения России в качественной питьевой воде, увеличение использования подземных вод для этих целей;

- охрану и восстановление малых рек;

- эффективную защиту водных источников от техногенного загрязнения;

- предупреждение и уменьшение опасных последствий паводков и подтопления территорий;

- обновление и повышение надежности действующих гидросооружений, обеспечивающих инженерную защиту территорий от вредного воздействия вод; срочную реконструкцию водохозяйственных объектов, представляющих угрозу жизни населению, предприятиям, коммуникациям;

- развитие системы страхования и аудита водопользования;

- совершенствование управления водными ресурсами на основе новых организационных форм хозяйствования и принципов территориального управления водными объектами, соответствующих организационным формам построения системы МПР России;

- перелом негативных тенденций в финансировании водохозяйственных и водоохранных мероприятий и некоторые другие мероприятия.

В сфере лесного хозяйства представляется очевидным безусловное обеспечение:

- более полного использования расчетных лесосек, повышения комплексности потребления лесных ресурсов и увеличения объемов глубокой переработки древесины на основе передовых технологий;

- инвентаризации лесного фонда с выявлением перспективных участков, в том числе для возможного предоставления в долгосрочную аренду инвесторам;

- расширения масштабов участия России в мировом лесосырьевом рынке с реализацией в полном объеме мероприятий по сохранению и восстановлению лесов;

- повышения уровня контроля и регулирования объемов использования всех растительных ресурсов, в том числе заготовок грибов и другой недревесной продукции лесов для производства лекарственных и продовольственных товаров;

- выполнения мероприятий, предусмотренных Федеральными целевыми программами "Леса России", "Охрана лесов от пожаров на 1999 - 2005 гг." и "Государственная поддержка государственных природных заповедников и национальных парков";

- реализации результатов ежегодного учета лесного фонда в качестве важнейших критериев оценки деятельности лесхозов и лесничеств;

- соблюдения лесозаготовителями, другими юридическими и физическими лицами в полном объеме требований лесного законодательства, правовых норм в области животного мира, особо охраняемых природных территорий и иного природоохранительного законодательства Российской Федерации при лесопользовании;

- организации систематического анализа условий договоров аренды участков лесного фонда и оперативного выявления имеющихся резервов и недостатков;

- активизации организации и упорядочения проведения лесных аукционов;

- включения расходов на воспроизводство лесов в законы о бюджетах субъектов Российской Федерации;

- упорядочения индексации ставок платы за древесину, отпускаемую на корню. Рационализация, восстановление и охрана биологических ресурсов суши требуют, в первую очередь:

- разработки единой государственной стратегии использования ресурсов растительного и животного мира, которая должна стать основой для формирования механизма управления ими на федеральном и региональном уровнях;

- упорядочения охотхозяйственной деятельности применительно к существующим условиям;

- выполнения обязательств Российской Федерации по Конвенции о биологическом разнообразии и ряду других международных соглашений;

- проведения неотложных мероприятий по улучшению использования, сохранению и восстановлению отдельных видов биологических ресурсов в тех регионах России, где они находятся в критическом состоянии;

- проведения мероприятий по апробации и организации постепенного внедрения платежей за биологические ресурсы в соответствии с действующим законодательством.

Стратегические цели в области водных биологических ресурсов России состоят в обеспечении продовольственной и геополитической безопасности России, в увеличении доходов и социально-экономических выгод для населения России за счет усиления государственного влияния на все сферы рыбного хозяйства.

Перспективы развития, использования и охраны водных биоресурсов с учетом изменений в мировой экономике и экономике России связаны с решением следующих основных задач:

- полное и оптимальное использование и сохранение сырьевых ресурсов как в собственной исключительной экономической зоне (ИЭЗ) России и внутренних водоемах, так и в зонах иностранных государств, в открытых и конвенционных районах;

- оздоровление финансового состояния предприятий и организаций отрасли;

- повышение качества рыбной продукции путем совершенствования отраслевых технологий и внедрения новых ее видов;

- внедрение безотходных технологий переработки уловов в море с целью недопущения выбросов в море как прилова, так и отходов переработки;

- полная загрузка береговых перерабатывающих предприятий сырьем как из вод России, так и из других районов промысла;

- обновление состава промыслового флота путем поставок новых средних и малых судов для освоения прибрежной зоны, а также модернизация действующего добывающего флота в целях использования его для ведения промысла в ИЭЗ Российской Федерации и экономических зонах иностранных государств, а также в открытых районах Мирового океана;

- произведение технического перевооружения и реконструкции действующей береговой материально-технической базы, обслуживающих и вспомогательных производств, в первую очередь, расположенных в прибрежной зоне;

- повышение управляемости отраслью; обеспечение восстановления разрушенных хозяйственных связей между предприятиями и регионами в целях стабилизации производства и увеличения выпуска рыбной продукции;

- упорядочение квотирования вылова рыбы и морепродуктов;

- обеспечение сохранения промысла в открытых районах Мирового океана и экономических зонах иностранных государств (прекращение освоения флотом открытых районов океана может привести к отстранению Российской Федерации от участия в распределении сфер влияния и от освоения соответствующих районов и, как следствие, к снижению объемов производства рыбной продукции; даже кратковременный уход отечественного флота из экономических зон иностранных государств может обернуться потерей сырьевой базы в этих зонах);

- упорядочение экспорта морепродуктов, установление действенного контроля за внешнеторговым оборотом и повышение эффективности экспортных операций (увеличение поставок рыбной продукции на экспорт отрицательно сказывается на потребительском рынке страны, приводит к сокращению потребления населением продуктов белкового происхождения; это, в свою очередь, отрицательно влияет на здоровье населения, особенно детей, ведет к сокращению продолжительности жизни и увеличению смертности);

- расширение взаимовыгодного сотрудничества с соседними странами, сохранение участия России в международных организациях, обеспечивающих рентабельный промысел и выгодные торговые отношения. Относительно особо охраняемых природных территорий и рекреационных ресурсов, в первую очередь, необходимо:

- организовать постоянное и достаточное финансирование как уже действующих, так и вновь организуемых заповедников, национальных парков, других особо охраняемых территорий, обеспечивающее проведение минимума природовосстановительных, научных, средозащитных, рекреационных и иных функций;

- осуществить активное привлечение инвестиций для повышения эффективности использования рекреационного потенциала;

- разработать и реализовать комплекс мер по расширению и улучшению использования рекреационных зон крупных городов и других урбанизированных территорий.

В части земельных ресурсов необходимо обратить особое внимание на сохранение и восстановление плодородия почв (включая внесение необходимого объема удобрений), проведение минимума мелиоративных работ, защиту земель от водной и ветровой эрозий, осуществление в должном объеме других агротехнических мероприятий и т. п. Важное значение должны иметь постепенная ликвидация многочисленных неупорядоченных свалок бытовых и иных отходов, последовательная рекультивация нарушенных земель, борьба с различными видами техногенного загрязнения земельных площадей. С учетом сложившейся ситуации политика земельных отношений (в том числе, совершенствование законодательной базы, экономическое регулирование, перераспределение, приобретение и аренда земельных угодий и т. п.) должна быть, в первую очередь, направлена не столько на смену форм собственности, в частности, по сельхозугодьям, сколько на создание действенного механизма, обеспечивающего реальное увеличение сельскохозяйственного производства, экологически безопасное землепользование, целевое использование и охрану земельного фонда, пополнение бюджетов всех уровней налогами и платежами, связанными с земельными ресурсами.

В области комплекса вопросов по гидрометеорологическому обеспечению народного хозяйства и мониторингу окружающей природной среды одними из важнейших задач являются:

- выполнение комплекса мероприятий по принятию Правительством Российской Федерации целевой программы "Совершенствование системы гидрометеорологического обеспечения народного хозяйства Российской Федерации на 2002-2005 годы" как подпрограммы ФЦП "Экология и природные ресурсы";

- выполнение плана мероприятий по восстановлению наблюдательной сети Росгидромета на 2000 - 2004 гг.; недопущение закрытия станций и постов;

- совершенствование методической базы гидрологических прогнозов, в том числе прогнозов притока воды в водохранилища и максимальных уровней весеннего половодья, программ гидрометеорологических наблюдений с целью приведения их к современной конфигурации наблюдательной сети;

- развитие нормативно-правовой базы специализированного гидрометобеспечения, в том числе для проведения гидрометеорологической экспертизы проектов строительства и освоения территорий в соответствии с Федеральным законом "Об экологической экспертизе";

- дальнейшие развитие специализированного гидрометеорологического обеспечения мореплавания и рыбного промысла в океанах и морях, подготовка и реализация, совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами, мероприятий по развитию работ, в том числе научных исследований, в Арктике, а также системы гидрометеобеспечения по трассе Северного морского пути;

- расширение применения ресурсосберегающих технологий для организации сбора данных наблюдений с сети, ввод в оперативную эксплуатацию системы сбора информации с гидрометстанций с помощью космических геостационарных систем (поэтапное внедрение не менее 20-30 спутниковых терминалов);

- дальнейшее развитие и совершенствование нормативно-правовой и методической базы работ в области мониторинга загрязнения природной среды;

- обеспечение технического переоснащения сети мониторинга загрязнения окружающей среды за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, а также внебюджетных источников;

- внедрение наиболее современных методов, технических средств и систем в практику активных воздействий на метеорологические и другие геофизические процессы и ряд других проблем.

# Заключение

Институт права природопользования занимает одно из центральных мест в системе экологического права. Он представляет собой совокупность правовых норм, которые регулируют порядок и условия использования природных ресурсов, права и обязанности природопользователей.

Право природопользования можно рассматривать и в субъективном смысле как совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретенных субъектом в связи с получением природного объекта в пользование.

В юридическом смысле "природопользование" - понятие собирательное, объединяющее его различные формы, виды, их подвиды. Природопользование основывается, прежде всего, на отношениях собственности, существующих между людьми по поводу природных благ. Это - в первую очередь, производственно хозяйственные отношения. Экологическое право занимается изучением реализации права природопользования в различных его формах и в пределах, в которых природопользование воздействует на природу, а также изучением природоохранительных мер.

Роль права природопользования состоит в том, что посредством его реализуются правомочия государства и других собственников на землю и правомочия других субъектов отношений природопользования, касающихся земли и иных природных ресурсов. Таким путем обеспечивается взаимодействие между этими субъектами, лучшее использование природных ресурсов, реализуется экономическая, экологическая, культурная, оздоровительная, воспитательная, эстетическая и другие формы права природопользования.

При характеристике права природопользования необходимо принять во внимание распространение этого права не на все формы, виды и разновидности пользования природой, а лишь на доступные правовому регулированию и нуждающиеся в нем. В предмет права природопользования не входят, например, пользование атмосферным воздухом для дыхания, пользование солнечной энергией для удовлетворения физиологических потребностей человека. Правовое понятие (природопользование) имеет узкое значение, по сравнению с философским или естественно- научным, и касается лишь основных видов природных объектов (земля, ее недра, воды и т.д.).

Сложившиеся социально-экономические предпосылки, а также стратегия выхода России и обретение былой мощи на качественно новой основе свидетельствуют, что центральным фактором в развитии государства на ближайшую перспективу остается природно-ресурсный блок. От уровня рациональности, ответственности и масштабности использования потенциала естественных богатств в подавляющей степени зависит быстрота преодоления кризисных явлений в стране, создание материально-технической базы для производства высокотехнологической и наукоемкой продукции, включая товары длительного пользования, решение продовольственной проблемы и обеспечение государственной безопасности России в области продуктов питания, изменение структуры внешней торговли, соответствующей товарообороту развитых стран мира, решение многих социальных проблем и целого ряда других факторов, определяющих будущее Российской Федерации.

Одной из основных причин низкой эффективности и разобщенности процесса природопользования в стране является несовершенство законодательства в соответствующей сфере, которое во многом не соответствует существующим реалиям. Слабо отрегулированы в нормативно-правовом отношении вопросы собственности на природные ресурсы. Отсутствует должный контроль и надзор за соблюдением действующего природно-ресурсного законодательства.

В этой связи, в области совершенствования правового и нормативного регулирования государственная природно-ресурсная политика должна, в первую очередь, обеспечить:

- четкое законодательное разграничение функций и полномочий, а также организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти между собой и с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов;

- согласованность нормативно-правовой базы на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, приоритет федерального законодательства над региональным;

- гармонизацию законодательных и иных нормативно-правовых актов с международным правом в области природопользования;

- разработку на юридическом уровне и внедрение критериев, правил и норм по регулированию оптимальных соотношений между изъятием и воспроизводством природных ресурсов;   
- упорядочение учета природно-ресурсных и природоохранных факторов в ходе разработки и реализации законодательных актов, регулирующих отношения при смене форм собственности юридических лиц (их огосударствлении и приватизации);

- совершенствование юридических основ лицензирования отдельных видов природопользования;

- выработку четких правовых гарантий по защите инвестиций в сфере природопользования;   
- нормативное закрепление форм и методов участия общественных организаций и граждан в осуществлении контроля за воспроизводством, использованием и охраной природных ресурсов;

- усиление координации деятельности соответствующих органов государственного контроля по пресечению правонарушений в сфере природопользования и применению санкций к нарушителям природно-ресурсного законодательства;

- укрепление реальной правовой и социальной защищенности государственных и общественных инспекторов, осуществляющих контроль в сфере воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)
2. "Водный кодекс Российской Федерации " от 16.11.1995 N 167-ФЗ (принят ГД ФС РФ 19.06.07)
3. "Лесной кодекс Российской Федерации " от 29.01.1997 N 22-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22.01.1997) (ред. от 29.12.2004) (с изм., вступившими в силу с 04.12.06)
4. "Земельный кодекс Российской Федерации " от 25.10.2001 N 136-ФЗ (принят ГД ФС РФ 28.09.2001) (ред. от 08.11.2007)
5. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (с изм. от 09.05.2005) (принят ГД ФС РФ 20.12.2001)
6. Федоров А.И., Паншин Е.И., Голдырев Л.Т.. Геоинформационные основы природопользования. Учебное пособие. Новосибирск 2005г.
7. Бринчук М.М.. Экологическое право. Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003.
8. Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е., Фомин С. А. Экологическое право. Программа курса, учебник, практикум, М.: Экзамен, 2006 г
9. Дубовик О.Л. Экологическое право, М.: Проспект, 2006 г.
10. Васецкий Н.А.. Формирование законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. //Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ "Проблемы природопользования и охраны окружающей среды в современной России (законодательные аспекты)» № 17 (269), 2005.
11. Васецкий Н.А., Краснов Ю.К.. Формирование законодательства по природопользованию, землепользованию и охране окружающей среды. //Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ «Проблемы природопользования и охраны окружающей среды в современной России (законодательные аспекты)» № 17 (269), 2005.

1. Н.А. Васецкий. Формирование законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Проблемы природопользования и охраны окружающей среды в современной России (законодательные аспекты)//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 17 (269), 2005 [↑](#footnote-ref-1)
2. Н.А. Васецкий, Ю.К. Краснов. Формирование законодательства по природопользованию, землепользованию и охране окружающей среды. Проблемы природопользования и охраны окружающей среды в современной России (законодательные аспекты)//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 17 (269), 2005 [↑](#footnote-ref-2)
3. Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е., Фомин С. А. Экологическое право. Программа курса, учебник, практикум, М.: Экзамен, 2006 г [↑](#footnote-ref-3)
4. Федоров А.И., Паншин Е.И., Голдырев Л.Т.. Геоинформационные основы природопользования. Учебное пособие. Новосибирск 2005г. [↑](#footnote-ref-4)
5. Дубовик О.Л. Экологическое право, М.: Проспект, 2006 г. [↑](#footnote-ref-5)
6. "Водный кодекс Российской Федерации " от 16.11.1995 N 167-ФЗ (принят ГД ФС РФ 19.06.07), ст.60 [↑](#footnote-ref-6)
7. А.И. Федоров, Е.И. Паншин, Л.Т. Голдырев Геоинформационные основы природопользования. Учебное пособие. Новосибирск 2005г. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федоров А.И., Паншин Е.И., Голдырев Л.Т.. Геоинформационные основы природопользования. Учебное пособие. Новосибирск 2005г. [↑](#footnote-ref-8)