



25 | МОСКОВСКАЯ
Л Е Т | ОБЛАСТНАЯ ДУМА

Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации

Московская областная Дума

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНА

Научное издание

Москва
2019

Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве Российской Федерации

Московская областная Дума

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНА

Научное издание

Составители Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Толмачева,
С.А. Боголюбов

Москва
2019

УДК 340
ББК 67.0
К60

*Одобрено на заседании секции «Публичное право» Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензент: Л.В. Андриченко, руководитель Центра публично-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации

К60 КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКОНА:
научное издание/ коллектив авторов; Ответственные редакторы:
Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Толмачева, С.А. Боголюбов. –
М., 2019. – 208 с.

В основу настоящего научного издания положены материалы докладов и выступлений на заседании Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, проведенного совместно с Московской областной Думой 28 февраля 2018 года.

Рассмотрены как общие задачи и научные теоретические проблемы обеспечения эффективности федерального и регионального законодательства, так и узловые направления социально-экономического и экологического развития Российской Федерации и ее субъектов.

В первом разделе обозначены основные направления и методология обеспечения эффективности закона в Российской Федерации, во втором – проблемы законодательного стимулирования в социальной сфере, в третьем – задачи и результативность правоприменения в области природопользования и охраны окружающей среды.

Для депутатов, ученых, специалистов государственного и муниципального управления, студентов, магистрантов, аспирантов, преподавателей вузов.

Ответственные редакторы: Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Толмачева,
С.А. Боголюбов

© Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2019

ISBN 978-5-8402-007-3

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

The Moscow Region Duma

HOW TO ENSURE THE EFFICIENCY
OF THE LAW

Scientific publication

Moscow

2019

*Approved at the meeting of the section "Public law" of Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewer: L. V. Andrichenko, Head of the Center for Public Law Research
of the ILCL, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation.

How to Ensure the Efficiency of the Law: scientific publication / collective of authors; Managing Editors: Yu.A. Tikhomirov, N.N. Tolmacheva, S.A. Bogolyubov. – Moscow: 2019. – 208 p.

ISBN 978-5-8402-007-3

This scientific publication is based on materials of reports and speeches at a meeting of the Academic Council of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, held jointly with the Moscow Regional Duma on February 28, 2018.

Both general tasks and scientific theoretical problems of ensuring the effectiveness of federal and regional legislation, as well as key areas of socio-economic and environmental development of the Russian Federation and its subjects are considered.

The main directions and methodology for ensuring the effectiveness of the law in the Russian Federation are outline in the first section, the problems of legislative stimulation in the social sphere - in the second, the tasks and effectiveness of law enforcement in the field of environmental management and environmental protection- in the third.

For deputies, scientists, specialists of state and municipal government, students, undergraduates, graduate students, university professors.

Chief Editors: Yu.A. Tikhomirov, N.N. Tolmacheva, S.A. Bogolyubov.

СОДЕРЖАНИЕ

Авторский коллектив

Вступление. Регионально-правовые исследования: задачи, результаты, перспективы Ю.А. Тихомиров 15

I.

Основные направления обеспечения эффективности закона

1. Юридическая наука и практика. Хабриева Т.Я. 19
2. Болевые точки законодательства. Тихомиров Ю.А. 38
3. Правовой мониторинг как стимул развития законодательства. Толмачева Н.Н. 47
4. Правовое воспитание как метод обеспечения эффективности закона. Головина А.А. 53
5. Инвестиционная привлекательность субъектов Российской Федерации. Васильева Л.Н. 62
6. Местное самоуправление – опыт регионов. Абрашкин М.С.... 77
7. Закон эффективен, если эффективно его применение. Лазарев В.В. 79
8. Международное право и участие регионов государств в международных отношениях. Капустин А.Я. 86

II.

Проблемы законодательного стимулирования в социальной сфере

1. Проблемы здравоохранения в фокусе закона. Цомартова Ф.В. 100
2. Развитие аграрного законодательства в субъектах Российской Федерации. Минина Е.Л. 112
3. Закон как фактор устойчивого развития сельского хозяйства. Ли. Г.Д. 120
4. Эффективность законодательства в области образования. Панявин А.В. 123
5. Задачи законодательного обеспечения сферы образования. Мазуров А.Б. 126
6. Информационные возможности в сфере образования. Матвеев И.В. 130
7. Законы Московской области в системе семейного законодательства: пределы и перспективы правового регулирования. Блинков О.Е. 133

III.

Задачи правоприменения в области природопользования и охраны окружающей среды

1. Подмосковный лес – достояние России. Чаплин Н.Ю.	135
2. Сочетание принципов природоохранного и градостроительного законодательства. Боголюбов С.А.	140
3. Перспективы развития регионального законодательства в сфере экологии. Уткина Г.С.	158
4. Актуальные проблемы лесного законодательства. Исаев В.Г.	166
5. Соотношение земельного законодательства и законодательства об охране объектов культурного наследия. Галиновская Е.А.	170
6. О трудностях применения водного законодательства. Сиваков Д.О.	182
7. Совершенствование законодательства об отходах в Московской области: проблемы юридической техники. Пономарев М.В.	192
8. Оценка эффективности законодательства при стратегическом планировании использования земель. Васильченко К.Т.	199
Выводы. Тихомиров Ю.А., Боголюбов С.А.	206

В целом, проведено несколько десятков публичных мероприятий, в том числе круглых столов и парламентских слушаний, в целях обеспечения широкого общественного обсуждения экологических задач и путей их решения в Московской области. 22 ноября 2017 года на «Открытой трибуне» обсуждались современные технологии обезвреживания твердых коммунальных отходов.

Ведется работа над тремя законодательными инициативами:

1) по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 50 Земельного кодекса РФ в части введения конфискации земельного участка в виде санкции за совершение административного правонарушения»;

2) по проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях в части ужесточения административной ответственности за правонарушения в области обращения с отходами»;

3) по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 104.1 Уголовного кодекса РФ в части ужесточения наказания за причинение вреда земельным участкам, земли которых нарушены от размещения отходов».

Необходимо продолжить работу в направлении совершенствования природоохранного законодательства, совершенствования обращения отходов, по реализации территориальной схемы обращения с отходами и внедрению раздельного сбора отходов, экологического просвещения.

4. Актуальные проблемы лесного законодательства

Имеются некоторые проблемы и противоречия, которые возникают в основополагающих документах по природопользованию, охране окружающей среды,

по экологической безопасности, например, в Лесном кодексе РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ № 440 от 01.04.1996 «О Концепции перехода РФ к устойчивому развитию» переход к устойчивому развитию нельзя осуществлять, сохраняя нынешние стереотипы мышления, пренебрегающие возможностями биосферы и порождающие безответственное отношение граждан и юридических лиц к природной среде и обеспечению экологической безопасности.

Устойчивое развитие должно обеспечивать согласованное решение социально-экономических задач, сохранение природно-ресурсного потенциала и благоприятной окружающей среды в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений людей.

Лес представляет собой важнейший элемент биосферы, являющийся главным, а, может быть, и единственным источником пополнения атмосферы кислородом, а также важнейшим ресурсом для строительной, целлюлозно-бумажной и других отраслей народного хозяйства.

Попробуем рассмотреть подробнее противоречия в основополагающем документе. Так статья 1 Лесного кодекса РФ декларирует принцип устойчивого управления лесом. Однако Лесной кодекс не в полной мере отвечает требованиям системного подхода и теории управления.

Система управления любой организации является сложной системой, созданной для сбора, анализа и переработки информации, принятия управленческих решений с целью получения оптимального (максимального или минимального) конечного результата при определенных ограничениях (например, наличия ресурсов).

Для осуществления функции сбора анализа и обработки информации необходим мониторинг состояния объекта управления (в нашем случае – леса). Од-

нако, в существующем законодательстве отсутствуют требования к организации и ведению на постоянной основе мониторинга состояния леса и лесных ресурсов на всех уровнях управления от муниципального до федерального.

А именно данные регулярного, систематического мониторинга – постоянного наблюдения за состоянием природных ресурсов в районах расположения источников антропогенного воздействия в целях обеспечения достоверной информации – являются, по сути, информацией обратной связи, без которой управление чем бы то ни было просто невозможно.

В соответствии с существующим законодательством нет четких требований по организационной структуре, реализующей функции управления лесом, как функциональной единицей биосферы, так и лесными ресурсами. Служба лесоохраны, которая могла бы стать организационной основой для мониторинга, в настоящее время не работоспособна.

Далее, ст. 5 Лесного кодекса РФ дает следующее определение леса «Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе».

Но это определение отличается своей неактуальностью и недостаточной конкретностью. В статье подчеркивается, что лес это экологическая система, которая является природным ресурсом, а что входит в экологическую систему не поясняется и можно лишь догадываться по научным работам и комментариям⁹⁰.

Кроме того, в Лесной кодекс не включена статья, предусматривающая охрану лесов от незаконных рубок, хотя такая статья есть в Уголовном кодексе РФ, в Кодексе об административных правонарушениях РФ.

⁹⁰ См., например, Г.Н. Полянская. Актуальные вопросы лесного законодательства. М. Юридическая литература. 1985; О.И. Красов. Право лесопользования в СССР. Диссертация докт. юр. наук. М. АН СССР. 1991; Комментарий к Лесному кодексу РФ. Постатейный (Боголюбов С.А., Васильева М.И., Шуллерова Ю.И. и др.). М. Проспект. 2008.

В главе 3 Лесного кодекса РФ, посвященной охране и защите лесов, в ст. 53.2 прописаны только основные общие требования к организации и ведению мониторинга по предотвращению пожарной опасности в лесах и предупреждению лесных пожаров.

Важнейшей функцией системы управления является оценка состояния лесов и лесных ресурсов. Для оценки состояния необходима нормативно закреплённая система критериев оценки, однако в Лесном кодексе РФ отсутствует деление леса на категории (хвойные, лиственные и др.).

Это затрудняет или даже делает невозможным иметь полную оценку качества состояния леса для сохранения биологического разнообразия, а также как ресурса, в соответствии с его составом (например, березовый лес менее качественный, чем хвойный). Это также затрудняет стоимостные оценки лесных ресурсов, а также оценку экономического ущерба.

Кроме того, в Лесном кодексе РФ нет четкого определения субъекта управления, из которого вытекают понятия права собственности (владения, пользования, распоряжения), аренды и др., что создает противоречия для практической реализации данных прав.

Например, ст. 1 Кодекса предусматривает: «лесное законодательство и иные регулирующие лесные отношения нормативные правовые акты основываются на принципе недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления».

При этом в ст. 84 этого же Кодекса говорится, что «к полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся владение, пользование, распоряжение такими лесными участками». И как это можно толковать, понимать?

В целях обеспечения устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия и повышения их потенциала, а также с учетом ком-

плексного влияния лесов на окружающую среду целесообразно рассмотреть и решить в первую очередь следующие вопросы:

1. Устранить противоречия между ст. 1 Лесного кодекса РФ о недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления и статьями 81–84, определяющими полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области лесных отношений.

2. Определить организацию, ответственную за осуществление постоянно действующего экологического мониторинга леса, без которого невозможно обеспечение устойчивого управления лесами.

Данные противоречия приводят ко всем трудностям и проблемам, связанным с крупномасштабными несанкционированными вырубками лесов и их охраной, в том числе от пожаров.

3. Необходимо проводить обязательное обучение студентов высшей школы по программе «Экология» и обучение государственных, муниципальных служащих по программе «Экология» в рамках повышения их квалификации.

5. Соотношение земельного законодательства и законодательства об охране объектов культурного наследия

Одним из основных условий формирования стабильного правопорядка и эффективности правового воздействия на общественные отношения является правильное соотношение принципов, институтов и норм различных отраслей российского законодательства. Однако достижение этой цели не так редко бывает затруднено не только в связи с противоречиями между положениями отдельных действующих законов, но и в связи с разницей в целях и средствах правового регулирования. В качестве примера может быть при-

ведено сложившееся на основе как земельного законодательства, так и законодательства об объектах культурного наследия регулирование использования земель в границах территорий объектов культурного наследия (далее – ОКН).

Так, Земельным кодексом РФ закреплены лишь наиболее важные положения, касающиеся установления и соблюдения правового режима земель или земельных участков в целях обеспечения охраны объектов культурного наследия (ОКН). Земельным кодексом определена подкатегория земель особо охраняемых территорий и объектов (гл. XVII) – земли историко-культурного назначения. При этом к категории земель особо охраняемых территорий и объектов отнесены в силу ст. 94 Земельного кодекса и земли, занятые ОКН. Использование этих земель для иных целей ограничивается или запрещается в случаях, установленных данным Кодексом, федеральными законами.

В силу ст. 99 Земельного кодекса РФ к землям историко-культурного назначения относятся земли: ОКН, в том числе объектов археологического наследия; достопримечательных мест.

Правовое определение ОКН, а также достопримечательных мест закреплено Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ». Однако сопоставление определений объектов, в целях охраны которых устанавливается особая категория земель, и положений ст. 99 Земельного кодекса РФ приводит к затруднениям в решении вопроса: в отношении каких земельных участков, земель, территорий она может быть установлена.

Более очевидным и обоснованным с правовой точки зрения является отнесение к соответствующей категории всех земель в границах территории ОКН (ст. 3.1 Федерального закона № 73-ФЗ). Собственно, и на практике режим земель историко-культурного на-