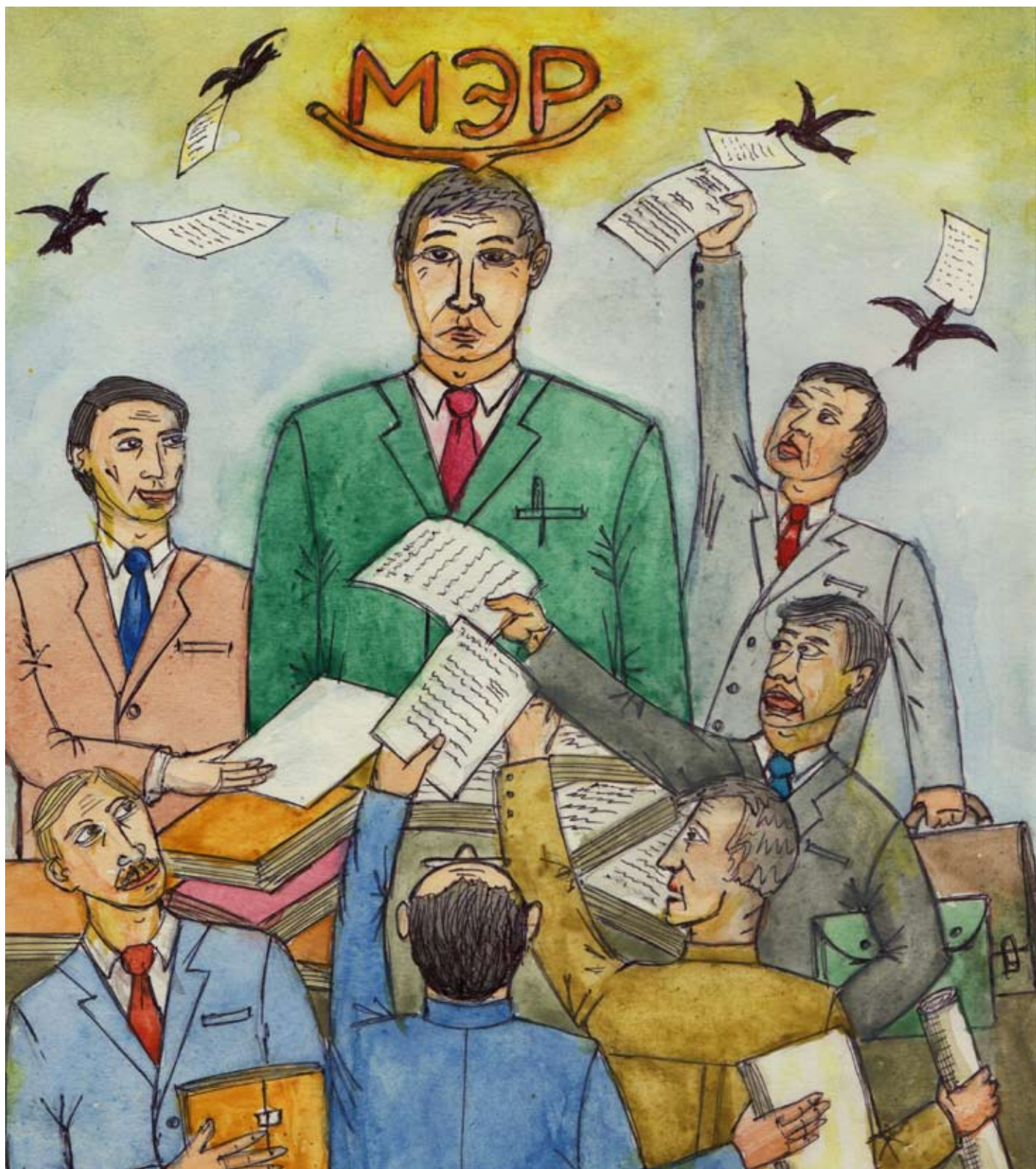


Максим Поличка\*, Нина Поличка\*\*  
**Театр правового абсурда**

Система права, построенная в России, настолько запутана и противоречива, что зачастую не оставляет чиновникам и бизнесу ни единого шанса не нарушить в своей работе какой-нибудь нормы закона



**М**ы много говорим о необходимости улучшения работы прокуратуры, МВД, надзорных и контрольных органов. Но при этом сам объект, который они охраняют, как правило, остается за кадром.

Начнем с масштаба объекта охраны. Считается, что незнание законов не освобождает от ответственности. Однако в России добраться до знания о праве и законах, в которых оно изложено, непростая задача. В школах и вузах этому не учат, а правовая система «Консультант-плюс» бесплатно работает только по ночам и в выходные дни. При этом в ней десятки тысяч правовых актов, в которых не каждый юрист может разобраться.

От этого «правового цунами» страдаем не только мы, граждане, но и чиновники, особенно муниципальные. Нередко они не могут даже собрать воедино тысячи правовых актов, которым должны следовать, поскольку их этому тоже никто не учит. А потому, когда прокурор пишет: «Глава муниципального образования, являясь должностным лицом, постоянно осуществляя функции власти, обладая соответствующей квалификацией и опытом работы, знал требования федерального, регионального законодательства и иных правовых актов и должен был их соблюдать», — то понимаешь, что товарищ либо не осознает масштаб бедствия в органах местного самоуправления, либо делает вид, что не осознает.

Подчас и сами правоохранители не в состоянии освоить все, что должны охранять, в чем убеждаешься, когда на курсах повышения квалификации прокурорских работников задаешь вопрос: «*Может ли глава муниципального образования принимать нормативные правовые акты?*» Большинство слушателей этот вопрос ставит в тупик.

С внутренним устройством объекта охраны проблем еще больше. Вот, например, словосочетание «полномочие органа власти» — это «право» или «право плюс обязанность»? Ни один федеральный закон не отвечает сегодня на этот вопрос. В результате многие хорошие полномочия, установленные федеральными законами для органов власти регионов и муниципалитетов, даже не принимаются к исполнению, то есть не вписываются в положения о министерствах, управлениях и т. д. Управленческая вертикаль впа-

дает в ступор. Уже не говоря о том, что согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов «употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов» есть коррупционный фактор.

Еще одна проблема — разброс элементов нормы права по разным правовым актам. Поскольку любая норма права имеет три составляющие: гипотеза (условия), диспозиция (правило поведения) и санкция (меры принуждения за невыполнение правила в данных условиях), то закономерно ожидать, что все они устанавливаются одновременно и описываются в одном правовом акте. Но не тут-то было.

Например, полномочия органов власти определены почти во всех федеральных законах, а санкций за их неисполнение в большинстве случаев нет. Зачастую гипотеза и диспозиция — в одном законе, санкция — в другом, и не сразу найдешь в каком. В частности, о знаке «Ограничение скорости» написано в Правилах дорожного движения, а о наказании за

пример некоммерческая организация (НКО). Если же ИП перерегистрируется в НКО, чтобы получать субсидию на обеспечение конституционной гарантии для своих детей, то он уже не сможет использовать помещение, в котором сегодня успешно работает, так как НКО не может работать в жилых помещениях. В этом случае помещение надо переводить в нежилое, а во многих муниципалитетах это непреодолимый административный барьер, да и СанПиНы для нежилых помещений совсем другие.

И таких необъяснимых и противоречащих здравому смыслу правовых норм, мешающих развитию социальной сферы, огромное множество. Это подтверждают и международные эксперты. На одном из мероприятий в Москве представитель Всемирного банка воскликнул: «Ни один французский детский сад ваши СанПиНы не пройдет!»

Еще один яркий пример — приказ Фонда обязательного медицинского страхования № 210, который определяет порядок организации и проведения

**«Ни один французский детский сад ваши СанПиНы не**

**пройдет!» — воскликнул представитель Всемирного**

**банка на одном из мероприятий в Москве**

превышение скорости — в Кодексе об административных правонарушениях.

### **СанПиНы: детсад не пройдет!**

Необозримые масштабы российского права не позволяют Министерству юстиции уследить за тем, чтобы одни правовые акты не противоречили другим и просто здравому смыслу. Пример: в Конституции РФ сказано, что государство гарантирует общедоступное и бесплатное дошкольное образование. В Федеральном законе 273-ФЗ «Об образовании в РФ» установлено, что индивидуальный предприниматель (ИП) может осуществлять образовательную деятельность без лицензии, а Жилищный кодекс РФ позволяет ИП работать в жилых помещениях. Однако в том же законе «Об образовании в РФ» говорится, что субсидию (возмещение из бюджета) за оказание таких услуг организации, имеющие лицензию, на-

контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию. В соответствии с этим приказом фонд контролирует деятельность медицинской организации по 74 показателям и в результате может не оплатить ей работу за оказанные услуги, недоплатить за них и вдобавок еще наложить штраф. Поэтому на вопрос «почему вы не работаете с ФОМС?» многие частные медицинские организации отвечают: «Мы же не камикадзе».

Известное высказывание Дж. Чосера «Кто для других законы составляет, пусть те законы первым соблюдает» в российском праве тоже пока не работает. Пример: правительство РФ, с одной стороны, требует развивать конкуренцию, а с другой — принимает распоряжение от 09.11.2016 № 2369-р, в котором назначает общероссийскую общественную организацию инвалидов «Всероссий-

\*Заместитель директора по правовым исследованиям некоммерческого партнерства «Дальневосточные правовые ресурсы» (г. Хабаровск).

\*\*Директор НП «Дальневосточные правовые ресурсы» (г. Хабаровск).

## 1. ПРОБЛЕМЫ В СИСТЕМЕ ПРАВА

**1.1.** Огромный масштаб правового поля, который уже не может освоить никто:

- ни бизнес
- ни органы исполнительной власти (муниципальные особенно)
- ни граждане
- ни даже прокурорские работники

**1.2.** Проблемы «внутреннего устройства» российского права

**1.2.1.** Использование неопределенных понятий и терминов

**1.2.2.** Разброс элементов (частей) нормы права по разным правовым актам

**1.2.3.** Много правовых коллизий

**1.3.** Запредельно избыточное правовое регулирование социальной сферы (к нормам по обеспечению безопасности добавлены положения по конкурентоспособности)

**1.4.** Закон не для всех Правительство РФ выведено из-под ст. 15 закона «О защите конкуренции» и принимает правовые акты, ограничивающие конкуренцию

## 2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

**2.1.** Отсутствие системы правового образования в стране

**2.2.** Отсутствие обобщенных обзоров в которых были бы собраны все правовые основы для конкретных бизнесов

## 3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

**3.1.** Взаимодействие с судебной системой

**3.2.** В системе подготовки и повышения квалификации прокурорских работников отсутствует предмет «Экономические права»

**3.3.** Квалификация работников прокуратуры

Источник: анализ авторов

ское общество глухих» единственным исполнителем по оказанию услуг сурдоперевода в 2017–2018 годах. Тем самым правительство фактически создало «неестественную» монополию среди социально ориентированных НКО. Налицо действие органа власти, ограничивающее конкуренцию, что запрещено делать федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов федерации, органам местного самоуправления согласно ст. 15 135-ФЗ «О защите конкуренции». А вот правительству РФ, оказывается, можно, потому что, как нам разъяснила Федеральная антимонопольная служба, оно в этот список не входит.

Очевидно, при таких проблемах в российском праве построить его эффективную охрану весьма проблематично. Особенно если учесть, что при строительстве любой социотехнической системы, к каковому относится и правоохранительная система, возникает много других проблемных вопросов.

В частности, как будут строиться отношения с внешними организациями, в данном случае с судебными органами? Будут ли решения, принятые судебной властью, влиять на деятельность органов следствия и прокуратуры? Если, например, судебная коллегия Верховного суда РФ признала, что действия долж-

ностного лица соответствовали закону, то может ли правоохранительный орган продолжать поиск криминала в этих действиях? Практика показывает, что может, хотя это и противоречит здравому смыслу, поскольку в этом случае поиск может длиться вечно. Причем на бюджетные деньги.

### Административный «бег с барьерами»

Как и другие организации, правоохранители сталкиваются с проблемой дефицита квалификации кадров. Свидетельств тому более чем достаточно. Например, прокурор в исковом заявлении в суд про ИП, осуществляющего на законных основаниях услуги по уходу и присмотру за детьми, пишет: «...Фактически организовано дошкольное образовательное учреждение (выделено авторами. — «Эксперт»), однако ответчик не имеет специального разрешения (лицензии) на ведение такой деятельности» и требует приостановить его деятельность. Вместе с тем федеральный закон «Об образовании в РФ» разрешает индивидуальным предпринимателям осуществлять даже образовательную деятельность без лицензии, а деятельность по уходу и присмотру вообще не лицензируется.

Или вот еще. Деятельность главы муниципального образования по пере-

даче на законных основаниях свободных земельных участков физическим и юридическим лицам в собственность или в аренду с уплатой всех установленных платежей квалифицируется прокурором как «реализация преступного умысла, направленного на отчуждение из государственной собственности земельного участка». Вместе с тем такая деятельность — одна из основных задач главы, поскольку направлена на формирование местного бюджета, являющегося экономической основой местного самоуправления.

Страшно подумать, как таким прокурором может квалифицироваться бесплатная раздача «дальневосточных гектаров».

Последние примеры наводят на мысль, что помимо безусловного следования законодательству в правоохранительных органах надо еще вводить процедуру экономического анализа принимаемых решений. Заметим, что аналогичные процессы давно начались в других странах и оформились в виде нового научного направления «Экономический анализ права», а учебные дисциплины с таким названием преподаются в юридических вузах. В результате выпускники вузов знают, что правовая норма — это не только правило поведения для граждан и организаций, но еще

и инструмент социально-экономической политики, где одни нормы права могут запустить или развить процесс, а другие — удешевить его.

Вот пример. Сегодня в большинстве регионов страны рынок социально-бытовых услуг (уборка помещения, приготовление пищи, покупка продуктов, оплата коммунальных платежей, топка печей и др.) является дефицитным, с высокой стоимостью услуг и низким качеством, поскольку монополизирован государственными учреждениями. Решить проблему можно только путем развития конкуренции, то есть привлечения на этот рынок негосударственных поставщиков. Для этого как минимум на входе в рынок надо убрать все административные барьеры.

Однако если органы власти считают, что их главная задача — сохранить подведомственные госучреждения, а не обеспечить граждан качественными социальными услугами, то они будут строить дополнительные административные барьеры, а не убирать их. Якобы в целях обеспечения безопасности потребителей услуг можно потребовать, чтобы новый поставщик имел профессиональное образование по специальности «социальная работа» и опыт работы не менее двух или пяти лет. Можно установить, что оплата оказанных бюджетных услуг будет производиться один раз в три месяца после их оказания и приема финансовых отчетов, составленных по заданной форме, содержащей 20–30 страниц. Как показывает практика, таких «вводных» вполне достаточно, чтобы никакие новые негосударственные поставщики на этот рынок не пошли.

### Реформа типа «довести до Шувалова»

Сказанное выше позволяет сделать вывод, что российская система права требует концептуальных перемен, что, в свою очередь, повысит эффективность деятельности правоохранительных органов.

Очевидно, это будет длительный процесс, а улучшения нужны уже сейчас. Что можно сделать сегодня?

Во-первых, надо строить разноразмерную систему правового образования. Органы власти должны обеспечивать условия, при которых каждый законопослушный гражданин как минимум может получить информацию об установленных государством правилах поведения для него, его семьи, его бизнеса или НКО.

Параллельно надо заняться полномасштабной регуляторной реформой, а не внедрением ее отдельных элементов вроде оценок регулирующего и фактического воздействия (ОРВ, ОФВ). Благо придумывать ничего не надо, поскольку

есть большой международный опыт ее проведения. В частности, в «Докладе о реформе регулирования», опубликованном ОЭСР двадцать лет тому назад, государством рекомендовано «систематически проводить оценку норм регулирования на предмет их соответствия поставленным задачам». Это можно делать через подготовку обобщенных обзоров, в которых сначала собирается вся совокупность применяемых норм регулирования в какой-либо сфере, а затем проводится ее оценка. В случае выявления «плохих» норм необходимо принимать целенаправленные меры по их устранению или корректировке. И этот механизм может работать и у нас

Пример. В 2012 году при реализации проекта, связанного с развитием

**Деятельность главы муниципального образования по передаче свободных земельных участков в собственность или в аренду с уплатой всех установленных платежей квалифицируется прокурором как «реализация преступного умысла, направленного на отчуждение из государственной собственности земельного участка». Но ведь такая деятельность — одна из основных задач главы. Страшно подумать, как таким прокурором может квалифицироваться бесплатная раздача «дальневосточных гектаров»**

бизнеса в сельских поселениях, были обнаружены правовые нормы, выполнить которые там было невозможно в принципе. А именно: остриженные волосы парикмахерским надо было утилизировать «в установленном порядке». Это означало, что утилизировать волосы могут только специальные организации, имеющие лицензию на этот вид деятельности, а все парикмахерские должны заключать договоры на утилизацию волос с этими организациями. Анализ интернет-ресурсов и практики показал, что вокруг этой нормы сформировались два полукриминальных бизнеса. Одни фирмешки утилизируют волосы либо продают парикмахерским договоры на якобы утилизацию, чтобы тем было чем отчитаться перед Роспотребнадзором. Другие составляют такие договоры со

«своими» фирмами и тоже ими приторговывают. О возможностях и интересах Роспотребнадзора по охране этих норм нетрудно было догадаться.

В январе 2013 года во Владивостоке информация о выявленной проблеме была передана первому вице-премьеру Игорю Шувалову, который в этот же день дал поручение «провести оценку регулирующего воздействия действующих норм и правил на предмет наличия в них требований, создающих необоснованные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, в частности по вопросам организации сбора и утилизации отходов предприятий, оказывающих парикмахерские и косметические услуги». Через полгода, 21 июля 2013-го, появилось заключение по результатам экс-

пертизы СанПиН 2.1.2.2631-10, в котором говорилось: «Считаем необходимым указать порядок “удаления (утилизации)” остриженных волос. Остается неясным, какой “установленный порядок” имеется в виду». Этого оказалось достаточно для того, чтобы еще через полгода, 27 января 2014-го постановлением главного государственного санитарного врача РФ в СанПиН 2.1.2.2631-10 была внесена поправка «В пункте 9.6 слова “в установленном порядке” заменить словами “вместе с твердыми бытовыми отходами”».

К сожалению, это пока единичные примеры, а нужна системная целенаправленная работа по чистке всех или хотя бы приоритетных отраслевых рынков от правовых норм, мешающих развитию предпринимательства и некоммерческой деятельности. ■