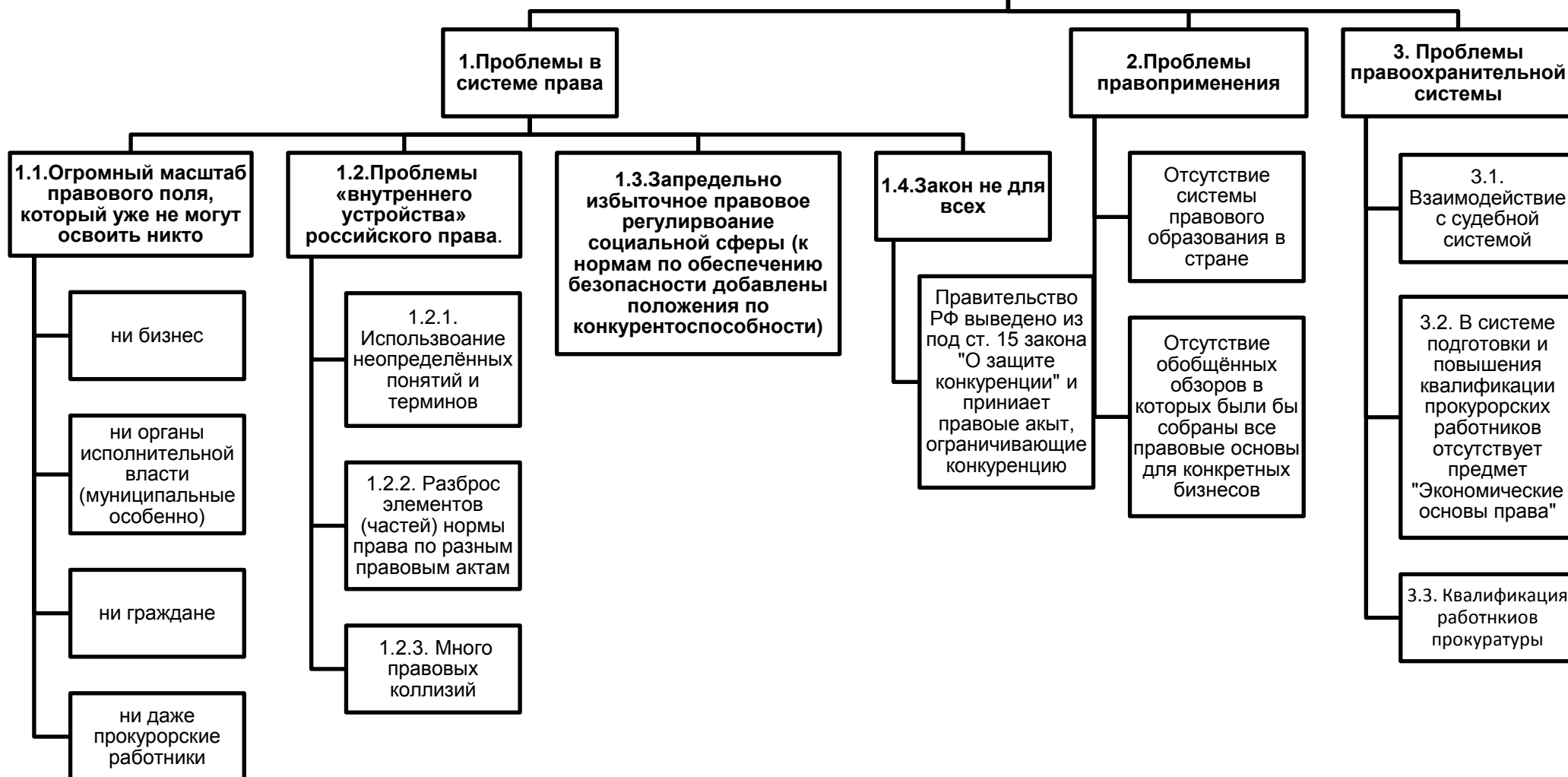


**ПРИ ТАКИХ ПРОБЛЕМАХ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ
НЕ МОЖЕТ БЫТЬ БЕСПРОБЛЕМНОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**



ПРИ ТАКИХ ПРОБЛЕМАХ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ НЕ МОЖЕТ БЫТЬ БЕСПРОБЛЕМНОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

(Тезисы к Коллегии Генпрокуратуры)

1. ПРОБЛЕМЫ В СИСТЕМЕ ПРАВА

1.1. Проблема масштаба российского права

Правоохранители любят говорить *«незнание законов не освобождает от ответственности»*. Однако добраться до необходимых знаний о правовых основах какой-либо деятельности в России большая проблема. В частности, правовая система «Консультант-плюс» бесплатно работает только по ночам и в выходные дни и при этом в ней десятки тысячи федеральных, региональных и муниципальных правовых актов, разобраться в которых может не каждый юрист.

От этого «правового цунами» страдаем не только мы граждане, но и чиновники, особенно муниципальные. Они зачастую даже не могут собрать «в кучку» ТЫСЯЧИ правовых актов, которым должны следовать, поскольку их этому никто не учит. Поэтому, когда в документах правоохранительного органа читаешь *«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 товарищи либо не осознают масштаб бедствия в органах местного самоуправления, либо делают вид, что не осознают.

Зачастую и правоохранители не в состоянии освоить всё, что должны охранять, в чём убеждаешься, когда на курсах повышений квалификации прокурорских работников задаёшь вопрос: *«Может ли глава муниципального образования принимать нормативные правовые акты?»*. Большинство слушателей он ставит в тупик.

1.2. Проблемы «внутреннего устройства» российского права

1.2.1. Использование в правовых актах неопределённых терминов и

понятий, которые разными людьми (в том числе и прокурорскими работниками) могут толковаться по-разному.

Примеры:

1) *Что такое «полномочие органа власти» это «право» или «право + обязанность»? Ни один федеральный закон не отвечает на этот вопрос. В результате многие хорошие для развития бизнеса полномочия органов власти даже не принимаются к исполнению (не вписываются в Положения о министерствах, управлениях, ...)*

2) *в ряде федеральных законах есть словосочетание «граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию», которое нигде не определено, но при этом органы власти имеют обязанности по поддержке этих гражданам.*

Вместе с тем по Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов *«употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов»* - коррупциогенный фактор.

1.2.2. Разброс элементов (частей) нормы права по разным правовым актам. Любая норма права имеет три составляющие: гипотеза (условия), диспозиция (правило поведения) и санкция (меры принуждения за невыполнение правила). Закономерно ожидать, что

- а) все элементы нормы права устанавливаются одновременно,
- б) все они описываются в одном правовом акте.

Однако нет ни того, ни другого.

Пример. Полномочия органов власти определены почти во всех законах, а санкций за их неисполнение (за бездействие власти) в большинстве случаев нет. Это позволяет органам власти не исполнять предписанные полномочия и не нести за это ответственность.

Как правило, гипотеза и диспозиция – в одном законе, санкция - в другом и не сразу найдёшь в каком.

Пример. Про знак «ограничения скорости» написано в Правилах дорожного движения, а про наказание в Кодексе об административных правонарушениях. В результате большинство граждан не может ответить на вопрос: «С какой скоростью можно ехать, если висит знак ограничения скорости 40 км?».

1.2.3. Много правовых коллизии в нормативных правовых актах.

Пример. В Конституции РФ сказано, что государство гарантирует общедоступное и бесплатное дошкольное образование. В Федеральном законе от 29.12.2012 N 273-ФЗ «Об образовании в РФ» установлено, что индивидуальный предприниматель (ИП) может осуществлять образовательную деятельность без лицензии и в жилых помещениях (то есть, не переводя их в нежилое). Однако в этом же законе сказано, что субсидию (возмещение из бюджета) за оказание таких услуг могут получать только «образовательные ОРГАНИЗАЦИИ, имеющие лицензию (например, некоммерческая организация (НКО) с лицензией).

Если же ИП перерегистрируется в НКО, чтобы получать субсидию на своих детей, то он уже не сможет работать в жилом помещении, его надо переводить в нежилое, что в некоторых муниципалитетах является непреодолимым административным барьером.

1.3. Запредельно избыточное правовое регулирование социальной сферы

Факт избыточности подтверждают и международные эксперты. На одном из мероприятий в Москве представитель Всемирного банка сказал: *«Ни один французский детский сад ваши СанПины не пройдёт!»*. Не думаем, что французы меньше любят своих детей.

Аналогичная ситуация и в других социальных сферах.

Пример. Приказ ФОМСа №210 определяет Порядок организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию. В соответствии с ним медицинская организация должна регулярно отчитываться по 74 показателям и в зависимости от результата ей могут НЕОПЛАТИТЬ оказанные услуги, НЕДОПЛАТИТЬ за них и ОДНОВРЕМЕННО ещё наложить ШТРАФ. Поэтому на вопрос «Почему вы не работает с ФОМСов?», многие частные организации отвечают: «Мы не камикадзе».

Поэтому по аналогии с реформой технического регулирования, которая была проведена в 2000-ных и в которой «безопасность» отделили от «конкурентных преимуществ», надо в социальной сфере делать то же самое.

Особенно необходима эта реформа в связи с последними решениями Президента и Правительства о привлечении негосударственных организаций на рынки услуг социальной сферы, потому что при существующем правовом регулировании мы эту задачу не решим никогда.

1.4. Закон не для всех

Не может, не должно Правительство Российской Федерации, с одной стороны, призывать развивать добросовестную конкуренцию, а с другой стороны – своими действиями создавать недобросовестную конкуренцию.

Пример.

1. Распоряжением Правительства РФ от 09.11.2016 №2369-р общероссийская общественная организация инвалидов «Всероссийское общество глухих» определена единственным исполнителем по оказанию услуг сурдоперевода в 2017-2018 г.г. Это означает, что фактически Распоряжением Правительства создана первая в стране «неестественная» монополия в секторе социально ориентированных некоммерческих организаций.

ФАС на наше обращение по данному поводу ответил, что ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещает федеральным, региональным, муниципальным органом власти и др. организациям, но Правительство РФ не входит в систему федеральных органов исполнительной власти !!! Получается, что всем нельзя, а ему можно.

2. Аналогичная ситуация с Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2017 г. № 147-р, в котором регионам фактически навязывается использование продуктов сомнительного качества от Корпорации развития малого и среднего предпринимательства, потому что по показателям использования этих продуктов будет оцениваться деятельность регионов по созданию благоприятного инвестиционного климата.

Мы конечно написали обращение в ФАС по этому поводу, но вероятно ответ будет тот же - для Правительства РФ закон о защите конкуренции не действует.

2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Если мы хотим построить правовое государство, то задача государства обеспечить условия, при которых каждый законопослушный гражданин, как минимум, может получить информацию об установленных государством правилах поведения для него, его семьи, его бизнеса или НКО. Однако в школах и вузах этому не учат, а экономической, профсоюзной, партийной и т.д. учёбы в трудовых коллективах у нас сегодня нет.

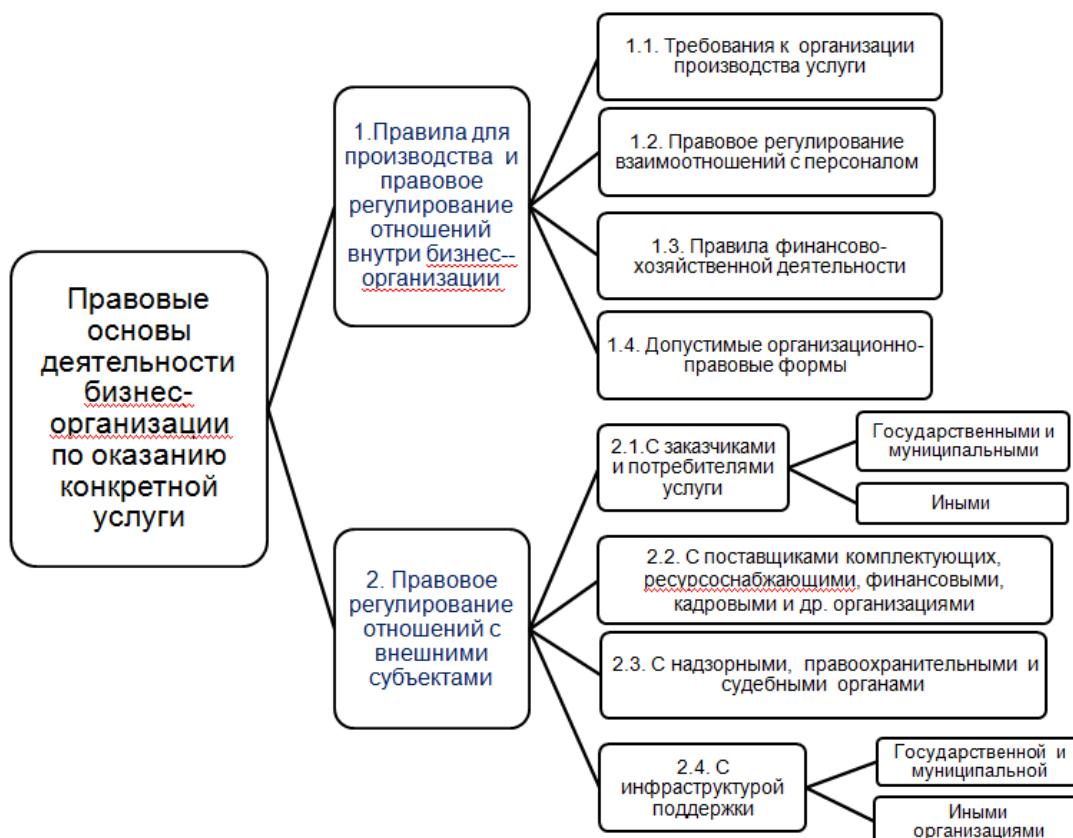
Как уже говорилось в п.1.1.1 бизнес не в состоянии даже собрать «в кучку» те правовые акты, содержащие нормы, которые он должен исполнять, так как

- он даже не знает, ЧТО он должен собрать, так как этому его никто не учит,

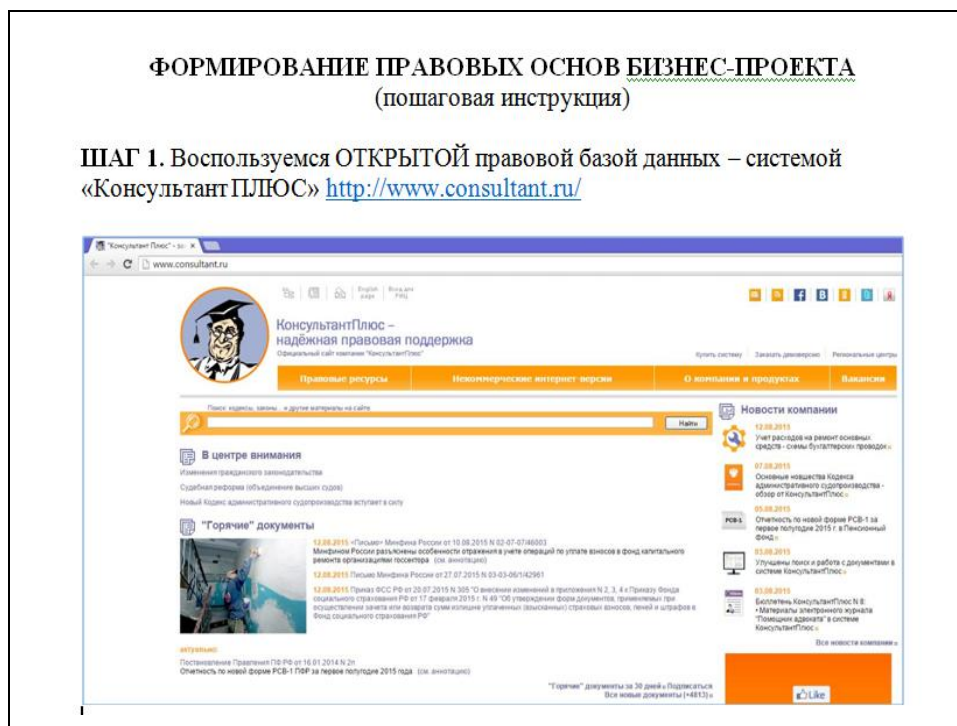
- даже если бы он это знал, то без специальной технологии работы с существующими правовыми системами, он этого сделать не сможет.

НП «Дальневосточные правовые ресурсы» эти проблемы для себя решило и использует при выполнении хоздоговорных работ, в том числе:

- сформирован необходимый перечень правовых основ, которые должны быть у каждого хозяйствующего субъекта для его деятельности



- разработана специальная технология «Формирование правовых основ бизнес-проекта» для правовой системы «Консультант-плюс» с помощью которой осуществляется поиск правовых актов, который относится к регулированию бизнеса и власти в конкретной сфере деятельности



При желании и наличия политической воли все эти разработки можно тиражировать и в систему образования, и в деятельность бизнес-организаций и власти.

3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Очевидно, при таких проблемах в российской системе права построить бесппроблемную правоохранительную систему невозможно в принципе, поскольку к проблемам права добавляются ещё проблемы, возникающие при построении любой социотехнической системы. Как правило, это проблемы

- взаимодействия с внешними организациями,
- взаимосвязей между уровнями иерархии внутри системы,
- квалификации кадров, человеческий фактор,
- ответственность за принимаемые решения
- и т.д.

3.1. Взаимодействия с судебной системой

Пример. Судебная коллегия Верховного суда РФ признала, что действия должностного лица соответствовали закону. Может ли в этом случае правоохранительный орган продолжать работы по поиску криминала в действиях должностного лица?

Оказывается, может и примеры такие есть. И такой поиск продолжается годами и может продолжаться до бесконечности, причём за бюджетный счёт.

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

Помимо безусловного знания законодательства прокурорские работники сегодня должны ещё владеть экономическими основами (экономическим анализом) права, есть сегодня такая отрасль в науке и в образовании. Они должны понимать, что правовая норма – это не только правило поведения для граждан и организаций, а ещё и инструмент социально - экономической политики, где одни нормы права могут запустить или развить желаемый процесс, а другие – «удушить» нежелаемый. Зачастую это приводит к необходимости менять устоявшиеся представления, более системно смотреть на факты и прогнозировать экономические последствия принимаемых решений. Однако можно предположить, что сегодня при вынесении своих решений сотрудники правоохранительной системы не рассматривают, не анализируют и не учитывают их экономических и социальных последствий.

3.3. Квалификация работников прокуратуры.

Поскольку *«Кадры решают ВСЁ!»*, то

- либо систему подготовки и повышения квалификации прокурорских работников надо совершенствовать,
- либо повышать ответственность за принимаемые ими решения.

Примеры.

1. Так как Федеральный закон «Об образовании в РФ» разрешает оказывать образовательные услуги индивидуальным предпринимателям при чём без лицензии, а деятельность по уходу и присмотру вообще не лицензируется, то не может, не должен прокурор в своём исковом

заявлении в суд писать про ИП, осуществляющего на законных основаниях услуги по уходу и присмотру за детьми:

«характер оказываемых ответчиком платных услуг по присмотру за детьми с организацией дневного сна, питанием детей, прогулок в течение дня и их обучением имеет признаки дошкольного детского учреждения»;

«фактически организовано дошкольное образовательное учреждение, однако ответчик не имеет специального разрешения (лицензии) на ведение такой деятельности»

и требовать приостановления деятельности ИП.

2. Деятельность главы муниципального образования по передаче на законных основаниях свободных земельных участков физическим и юридическим лицам в собственность или в аренду с уплатой всех установленных платежей квалифицироваться не может, не должна квалифицироваться как

«реализация преступного умысла, направленного на отчуждение из государственной собственности земельного участка»,

поскольку такая деятельность является одной из основных задач главы муниципального образования, направленная на формирование местного бюджета, который является экономической основой местного самоуправления.

Если же согласиться с мнением правоохранителя, то как квалифицировать ситуацию с дальневосточным гектаром?