

МАТЕРИАЛ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

по итогам обработки предложений членов Межведомственной рабочей группы по разработке среднесрочной программы социально-экономического развития «Стратегия Роста»

Системное решение №7

26.12.16

СУДЕБНАЯ РЕФОРМА

(Подпрограмма «По корректировке судебной политики с целью создания условий по активизации экономического роста»)

I. ОСНОВНЫЕ СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	1
II. ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ.....	2
III. ОПИСАНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ	2
IV. ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ	6
V. ПЕРЕЧЕНЬ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕШЕНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ	6
VI. ОСНОВНЫЕ КРИ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ	11
VII. ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ	12
VIII. ВЛИЯНИЕ НА ИСТОЧНИКИ РОСТА	12
IX. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ	12
X. ПРИЛОЖЕНИЕ. ОПИСАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ, ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	12

I. ОСНОВНЫЕ СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

1. Система российских гражданских и арбитражных судов вместо справедливого рассмотрения споров ориентирована на утверждение

финансовых требований к гражданам и штамповку решений о привлечении к административной ответственности.

2. Независимость суда остается декларативной: судья зависит от председателя суда и региональных властей – и за свои решения отвечает только перед ними.

3. Экономическая коллегия Верховного суда РФ фактически не работает по обобщению судебной практики.

4. Хаотическое и низкого качества нормотворчество порождает хаос в правоприменении и судебной практике.

5. По причине более совершенного регулирования некоторых видов гражданско-правовых сделок российские предприниматели и государственные компании предпочитают при совершении сделок использовать иностранное право.

II. ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ

1. Ограничить полномочия председателей судов. Ввести их выборность.

2. Создание новой кассационной инстанции с учетом экстерриториальности (на уровне федеральных округов) и инстанции «малых» надзорных президиумов в Верховном суде.

3. Ввести суд присяжных по экономическим преступлениям

4. Установить квоту на формирование судебного корпуса: не менее 50% назначаемых судей должны иметь опыт работы адвокатами.

5. Выборы судей в том числе мировых; увеличение числа мировых судей, увеличение числа арбитражных судей в городах миллионниках (в Московском арбитражном суде каждому судье в среднем приходит 7 новых дел в день).

6. Ввести единый федеральный квалификационный статус судьи: «Судья первой (кассационной, высшей) инстанции Российской Федерации», с правом осуществления функций судьи в любом суде соответствующей инстанции на территории РФ.

III. ОПИСАНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ

1. Система российских гражданских и арбитражных судов вместо справедливого рассмотрения споров ориентирована на утверждение

финансовых требований к гражданам и штамповку решений о привлечении к административной ответственности.

Мировые суды крайне загружены – в 2005 году 6454 мировыми судьями было рассмотрено более 8,5 млн. гражданских, административных и уголовных дел, в 2015 году 7536 судьями рассмотрено уже 16,8 млн дел: нагрузка на судей увеличилась двукратно. [на базе статистики Судебного департамента Верховного суда].

В среднем, в 2015 году судья мирового судья за день рассмотрел 10,2 дела, приняв решений на 242 тысячи рублей. При этом, в ряде регионов нагрузка постоянно существенно превышает средне-федеральный уровень: в 2015 году на 1 судью в Пермском крае 15,1 дела в день, в Приморском крае - 16,2 дела, в Сахалинской области - 15 дела, в Ханты-Мансийском АО - 14,4 дел.

Судебная нагрузка по системе арбитражных судов составила в среднем более 50 дел и заявлений на одного судью в месяц (более сложные дела, чем у мировых судей). В Московском арбитражном суде каждому судье в среднем приходит 7 новых дел в день.

Результат наиболее очевиден на примере дел об административных правонарушениях: по мере того, как росла нагрузка на мировых судей, снижалось и число дел, прекращаемых судами (например, дело завершалось оправданием, устным замечанием или указанием на ошибки должностных лиц): если в 2005 году мировыми судами прекращалось 14,1% административных дел, то в 2010 – уже 7,83%, в 2014 – 4,1%, в 2015 году – 3,78%. Фактически, это означает, что гражданин (например, автолюбитель), предприниматель, привлекаемый к административной ответственности судом имеет минимальные шансы на справедливое разбирательство. Как результат, стабильно на высоком уровне и число обжалование решений мировых судов – обжалуется более 10% дел решений и приговоров.

Из-за того, что количество решений зашкаливает, по экспертной оценке массово распространены случаи, когда судьи не могут в отведенные сроки подготовить решения и подготавливают их задним числом.

Во многом существующие проблемы связаны с ненадлежащим правоприменением, обвинительным уклоном и необъективностью судов и правоохранительной системы, вызванными высокой загрузкой судов.

Не исчерпаны и возможности по снижению нагрузки на суды: сейчас порог по налоговым делам составляет 3 тыс. рублей - и средний размер иска налоговых органов к физическим лицам в 2015 году – 7,5 тыс. рублей; в общей сложности на такие взыскания приходится 21% от общего числа

рассмотренных мировыми судами дел. Компании не используют существующие полномочия по ограничению оказания коммунальных услуг, предпочитая судебное разрешение споров – более 16% от общего числа дел мировых судей.

Как закономерный итог - рейтинг одобрения деятельности судебной системы находится на стабильно низком уровне: по социологическим опросам ВЦИОМ, суды имеют наибольший рейтинг недоверия среди общественных институтов – **около 40% респондентов с начала социологического мониторинга в 2006 году стабильно не одобряют деятельность судов**. Число «одобряющих» работу судов впервые поднялось выше 30% только в декабре 2013 года, с тех пор стабильно находясь на уровне 40% (В ноябре 2016 г. деятельность судов одобряют 38,2, не одобряют 41,3 % респондентов ВЦИОМ).

Важной составляющей совершенствования отправления правосудия по экономическим спорам является обеспечение прозрачности и доступности правосудия, в том числе с использованием новейших средств связи. В настоящее время система «ГАС Правосудия» судов общей юрисдикции не позволяет обеспечить полную информированность заинтересованных лиц о движениях судебного дела и использовать базу для анализа судебной практики.

2. Независимость суда остается декларативной: судья зависит от председателя суда и региональных властей – и за свои решения отвечает только перед ними.

Судебный федерализм – каждый субъект федерации самостоятельно ведает вопросами отбора судей – для уже действующих судей при устройстве на должность судьи в другом суде необходимо повторно проходить экзаменационные процедуры, независимо от реальной компетенции и квалификации, что затрудняет мобильность судей.

Вопросы, дисциплинарной ответственности, хозяйственных вопросов и распределения дел сосредоточены у председателей районных и региональных судов.

По негласному правилу пополнение судейского корпуса первой инстанции происходит в основном за счет сотрудников аппарата судов и представителей силовых структур, а судьи вышестоящих инстанций назначаются только из числа судей первой инстанции. Это приводит к закостнению судейского корпуса, резкому снижению его квалификации, делает невозможным переход на судебную работу высококвалифицированных юристов из других отраслей.

В настоящее время судьи находятся в должностной зависимости от председателей судов, поскольку последние имеют рычаги поощрения и наказания судей (вплоть до инициирования вопроса о лишении судьи статуса), исходя из готовности судьи выполнять указания председателя суда.

3. Экономическая коллегия Верховного суда РФ фактически не работает по обобщению судебной практики.

4. Хаотическое и низкого качества нормотворчество порождает хаос в правоприменении и судебной практике.

Изменения в ключевые НПА, регулирующие отношения в области предпринимательской деятельности, вносятся в непрерывном режиме в течение всего года. Это приводит к постоянному росту затрат бизнеса на адаптацию к ним, увеличивает риски предпринимательской деятельности.

С 2002 года Госдума приняла 404 изменения в КоАП. При этом с 2010 по 2015 годы Конституционный суд РФ 5 раз прямо признал отдельные «новые» нормы КоАП не соответствующими или частично не соответствующими Конституции РФ. Во вторую часть Налогового Кодекса с 2000 года было внесено 359 изменений (6 из них Конституционный суд признал не соответствующими или частично не соответствующими Конституции).

Государственной Думой Федерального Собрания РФ за время VI созыва (5 лет) было принято 1817 Федеральных законов, в том числе 86 федеральных законов, которые внесли изменения в УК РФ, еще 106 внесли изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, в Кодекс об Административных правонарушениях изменения внесены 294 федеральными законами (т.е. каждый 6-ой принятый ГД закон вносил изменения в КоАП), ещё 171 Федеральный закон внес изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (т.е. каждый 10-ый принятый ГД закон менял налоговое регулирование).

Бизнесу требуется предсказуемость правовой среды.

5. По причине более совершенного регулирования некоторых видов гражданско-правовых сделок российские предприниматели и государственные компании предпочитают при совершении сделок используют иностранное право.

IV. ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ

Повысить эффективность судебной системы, обеспечив её соответствие требованиям к реальной нагрузке и реальную независимость судебной системы.

Поддерживать использование российской юрисдикции, ликвидировав необоснованные препятствия в гражданском и коммерческом законодательстве.

V. ПЕРЕЧЕНЬ МЕР, НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕШЕНИЕ СИСТЕМНЫХ ПРОБЛЕМ

ОСНОВНЫЕ РЕШЕНИЯ

1. Ограничить полномочия председателей судов. Ввести их выборность.

2. Создание новой кассационной инстанции с учетом экстерриториальности (на уровне федеральных округов) и инстанции «малых» надзорных президиумов в Верховном суде.

3. Ввести суд присяжных по экономическим преступлениям

4. Установить квоту на формирование судебного корпуса: не менее 50% назначаемых судей должны иметь опыт работы адвокатами.

5. Выборы судей в том числе мировых; увеличение числа мировых судей, увеличение числа арбитражных судей в городах миллионниках (в Московском арбитражном суде каждому судье в среднем приходит 7 новых дел в день).

6. Ввести единый федеральный квалификационный статус судьи: «Судья первой (кассационной, высшей) инстанции Российской Федерации», с правом осуществления функций судьи в любом суде соответствующей инстанции на территории РФ.

№	Мероприятие	СП	ИР
ПЕРВЫЙ ЭТАП (2017-2019 гг.)			
Система российских гражданских и арбитражных судов вместо справедливого рассмотрения споров ориентирована на утверждение финансовых требований к гражданам и штамповку решений о привлечении к административной ответственности. Необходимо снизить нагрузку на судей до уровня, соответствующего требованиям охраны труда и человеческим возможностям.			
1.1.	Среди первоочередных мер – существенно повысить минимальные суммы, после которых органы власти смогут		

	обращаться в мировой суд за взысканием недоимки физических лиц. Установить порог задолженности, позволяющий компаниям, оказывающим коммунальные услуги, обращаться в мировой суд.		
1.2.	Увеличить число мировых судей в 2 раза исходя из приведения фактической загрузки к среднему в России показателю. Увеличить число арбитражных судей в арбитражных судах городов-миллионников (исходя из среднего по России показателей загрузки). На II этапе (после 2020 г.) - переход на избрание судей, в том числе мировых		
1.3.	Провести реформу процесса раскрытия информации о деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей на основе успешного опыта системы «Электронный страж» в арбитражных судах (в частности, обязать суды общей юрисдикции и мировых судей регистрировать в системах автоматизации судопроизводства все дела, поступающие на рассмотрение, под уникальными неизменяемыми номерами, а также выгружать в указанные системы в режиме реального времени все сведения о движениях указанных дел, с прикреплением всех судебных актов, и обеспечением онлайн информирования заинтересованных лиц о движениях судебного дела по каналам электронной почты).		
2. Независимость суда остается декларативной: судья зависит от председателя суда и региональных властей – и за свои решения отвечает только перед ними. Необходимо создать единый федеральный статус судьи и ограничить полномочия председателей судов.			
2.1.	Заменить существующую практику назначения кандидата на должность судьи в конкретный суд - присвоением кандидату квалификационного статуса «Судья первой (кассационной, высшей) инстанции Российской Федерации», с правом осуществления функций судьи в любом суде соответствующей инстанции на территории РФ.		
2.2.	Ввести практику «перекрёстного судебного присутствия», то есть рассмотрения дел судьями в разных судах, в том числе с использованием новейших средств связи;		
2.3.	Установить в законодательстве чёткую и недвусмысленную процедуру отбора кандидатов на должности судей, исключаящую проведение квалификационных экзаменов по месту назначения судьи и устанавливающую закрытый, не подлежащий расширительному толкованию, перечень оснований, по которому кандидату может быть отказано в назначении; в перспективе желателен переход на единый		

	профессиональный экзамен для судей, прокуроров и адвокатов.		
2.4.	Вывести регулирование деятельности Кадровой комиссии и квалификационных коллегий на законодательный уровень, с целью придания публичности и абсолютной прозрачности их деятельности;		
2.5.	Урегулировать законодательно правила формирования федерального резерва кандидатов в судьи с раскрытием его персонального состава широкой общественности;		
2.6.	Установить законодательно порядок, в соответствии с которым председатель суда выбирается судьями суда из своего состава (при наличии судебного опыта не менее 5 лет), исходя из принципа «первый среди равных», ротация председателя должна производиться раз в два года; ввести прямой запрет на вмешательство председателей судов и органов судейского сообщества в процесс рассмотрения конкретных дел и приравнивание подобных вмешательств к внепроцессуальным обращениям, указанным в Законе РФ "О статусе судей в Российской Федерации" с соответствующими последствиями, перечисленными в Законе;		
2.7.	Передать Администраторам суда функции по административному управлению судом, освободив от этой функции председателей, с передачей им права первой финансовой подписи; разработать и утвердить типовой срочный трудовой договор с Администратором суда, а также регламент его деятельности, предусматривающий ограничения, не допускающие любое вмешательство в процессуальную деятельность суда;		
2.8.	Передать аппарат помощников судей в подчинение судьям, наделив помощников ограниченными процессуальными полномочиями;		
2.9.	Установить квоту на формирование судебного корпуса: не менее 50% назначаемых судей должны иметь опыт работы адвокатами. Расширить пополнение судейского корпуса за счёт адвокатского сообщества и сообщества корпоративных юристов, а в перспективе - ввести обязательные требования по наличию у кандидата на должность судьи опыта работы в адвокатуре и на юридических должностях в различных секторах экономики.		
2.10	Изменить порядок формирования квалификационных коллегий судей, установив, что большинство в них должны составлять представители научного сообщества,		

	представители ведущих предпринимательских объединений и адвокатского сообщества.		
2.11	Ввести суд присяжных по экономическим преступлениям		
3. Экономическая коллегия Верховного суда РФ фактически не работает по обобщению судебной практики. Необходимо обеспечить работу действующих судебных кассационных и надзорных инстанций. Поддержать создание новых кассационных инстанций, с учетом экстерриториальности и решения задачи обобщения судебной практики.			
3.1.	Сформировать в полном объеме Коллегию по экономическим спорам Верховного Суда, заполнив все существующие вакансии, а в перспективе – расширить ее численный состав;		
3.2.	Создать отдельные суды кассационной инстанции в системе судов общей юрисдикции в рамках специальных судебных округов, не совпадающих с государственным административно-территориальным делением, например, в границах существующих округов арбитражных судов. Вместе с тем, представляется нецелесообразным полное объединение арбитражных округов и создаваемых округов общей юрисдикции		
3.3.	Создать «малые» тематические президиумы в коллегиях Верховного Суда, которые будут принимать решения большинством голосов судей коллегии, чтобы такие решения имели прецедентное значение для всех нижестоящих судов, прекратив его в надзорную инстанцию. <i>Наличие решений, принятых большинством судей коллегии, исключит существование в Верховном Суде различных подходов к решению одной проблемы;</i> <i>устранить институт «второй кассации» в Верховном Суде, поскольку из-за него решения, принятые в составе из трех судей Верховного Суда, зачастую содержат противоречивые подходы к применению права, заменив «вторую кассацию» надзорной инстанцией в «малом» президиуме. При этом Президиум Верховного Суда сохранит компетенцию по разрешению жалоб на постановления «малого» президиума коллегии Верховного суда.</i>		
3.4.	Создать крупный международный центр арбитража ЕврАзЭС		
4. Хаотическое и низкого качества нормотворчество порождает хаос в правоприменении и судебной практике. Необходимо перейти на пакетный принцип рассмотрения поправок в			

кодексы и основные федеральные законы, обеспечить максимально широкое использование ОРВ			
4.1.	Перейти на «пакетный» принцип работы по законопроектам (за исключением неотложных случаев), регулирующим отношения в сфере предпринимательской деятельности. Принимать такие законопроекты не чаще одного раза в год с обязательным переходным периодом. Срок вступления «пакета» в силу должен быть разумным, чтобы правоприменители и бизнес могли успеть подготовиться.		
4.2.	Не допускать на рассмотрение в рамках процедуры ОРВ: а) проекты НПА, не содержащие оценку их социально-экономических последствий для бизнеса; б) законопроекты без проектов подзаконных актов, которые обеспечивали бы применение соответствующих законов после их вступления в силу.		
4.3.	Распространить процедуру ОРВ на законопроекты вносимые на рассмотрение перед вторым чтением в ГД РФ. Установить четкие требования к содержанию пояснительной записки и финансово-экономическому обоснованию.		
5. По причине более совершенного регулирования некоторых видов гражданско-правовых сделок российские предприниматели и государственные компании предпочитают при совершении сделок использовать иностранное право. Необходимо обеспечить соответствие российского гражданского права нуждам коммерческого оборота и приемлемость для современных сделок.			
5.1.	Организовать мониторинг имеющихся препятствий в выборе предпринимателями российского права в качестве регулирующего заключаемые ими сделки (например, имеющиеся пробелы в гарантиях защиты собственности, выполнения договоров и т.п.). <i>Первоочередные меры:</i> ▪ ввести во вторую часть ГК РФ новые инструменты - Договор условного депонирования (эскроу) ▪ делать более гибкими отношения договора финансирования под уступку денежного требования, форм и порядка осуществления расчетов, включая расчеты по аккредитиву путем удаления излишнего императивного регулирования и расширения сферы применения - исключение возможности разрушения бизнес при разводе, наследовании, аналоги трастов и/или наследственных фондов;. ▪ институт обязательных письменных разъяснений, которые налогоплательщики могли бы запросить у налоговых органов применительно к конкретным сделкам и способам ведения бизнеса		

5.2.	гарантировать обязательное использование российского права в отношении государственной собственности и в случае участия в качестве стороны юридических отношений государства или государственной компании		
------	---	--	--

VI. ОСНОВНЫЕ КРІ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМНОГО РЕШЕНИЯ

1. Статистические показатели

	2016	2020	2025
Снижение рейтинга неодобрения деятельности судов (ВЦИОМ)	41,3 %	21 %	10,01%
Число дел на 1 мирового судью в день	10,2	6	5
Число дел на 1 судью арбитражного суда г. Москвы в день	7,2	4,5	3,5

2. Международные индексные показатели:

World economic forum index				
		2016	2020	2025
	Институты (от 1 до 10, больше – лучше)	4.3	6	7
1	Property rights (Защита прав собственности)	3.5	7	8
2	Judicial independence (Независимость судей)	3.4	7	7
3	Efficiency of legal framework in settling disputes (Эффективность правовых норм по урегулированию споров)	3.4	5	7
4	Efficiency of legal framework in challenging regs (Эффективность правовой базы в решении сложных случаях)	3.1	5	7
5	Strength of investor protection (Защита прав инвесторов)	5.7	7	8
World justice project				
		2016	2020	2025
2.2	No corruption in the judiciary (Нет коррупции в судебной системе)	0.45	0.7	0.8
3.1.	Publicized laws and government data (Опубликованность законов и государственной статистики)	0.47	0.8	0.85
Bertelsman Shiftung Transformation Index				
		2016	2020	2025
A	Rule of law (Правовое государство)	4	6	7
1.	Separation of powers (Разделение властей)	3	4	5
2.	Independent judiciary (Независимая судебная власть)	4	6	8
4.	Civil rights (Гражданские права)	5	6	7
B	Private property (Частная собственность)	3.5	5	7
1	Property rights (Права собственности)	3	5	7
2	Private enterprise (Частные компании)	4	5	7

VII. ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Этап №1: восстановительного экономического роста (2017-2019 гг.). Повысить эффективность судебной системы, обеспечив её соответствие требованиям к реальной нагрузке и реальную независимость судебной системы. Наладить системную работу по устранению ограничений, предусмотренных гражданским и коммерческим законодательством, для совершения сделок.

VIII. ВЛИЯНИЕ НА ИСТОЧНИКИ РОСТА

IX. МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ ОТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ

X. ПРИЛОЖЕНИЕ. ОПИСАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ, ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ